

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

## **Executivo e legislativo na esfera local: a dinâmica da relação institucional em Pelotas ( RS ) entre 2001 e 2008 .**

Laís Sabbado.

Cita:

Laís Sabbado (2009). *Executivo e legislativo na esfera local: a dinâmica da relação institucional em Pelotas ( RS ) entre 2001 e 2008*. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/757>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# **Executivo e legislativo na esfera local:**

**a dinâmica da relação institucional  
em Pelotas (RS) entre 2001 e 2008**

***Laís SABBADO***

***Universidade Federal de Pelotas, Instituto de Sociologia e Política, Mestrado em Ciências Sociais***

*lasabbado@hotmail.com*

## **Introdução**

Este trabalho se propõe a pesquisar a dinâmica do comportamento institucional do Executivo e do Legislativo pelotense, a partir de uma análise comparativa da produção legislativa dos governos de Fernando Marroni (2001-2004) e de Bernardo de Souza/Fetter Júnior (2005-2008), na Prefeitura Municipal de Pelotas e estabelecer taxas de sucesso e/ou fracasso para cada um destes governos.

A presente pesquisa se insere no marco interpretativo que analisa a dinâmica das relações entre os poderes no Brasil. Porém, ao invés de procurar avançar a discussão que vem sendo realizada em âmbito federal, pretende-se transportar os pressupostos analíticos (e também os

questionamentos) para um cenário ainda pouco contemplado pelos estudos empíricos, isto é, as relações Executivo-Legislativo em âmbito municipal.

A intenção principal é verificar como se processam as relações entre esses dois poderes em um município específico, Pelotas (o terceiro maior colégio eleitoral do estado do Rio Grande do Sul, atualmente com 240 mil eleitores e população estimada de 380 mil habitantes), na vigência da Constituição de 1988, ou seja, desde 2001, quando tomaram posse o prefeito e os vereadores eleitos no ano anterior até o final de 2008, quando se encerrou a segunda legislatura que se quer estudar.

No Brasil, o Executivo domina o processo legislativo porque tem “poder de agenda”, e esta agenda é processada e votada por um Poder Legislativo organizado de forma altamente centralizada, em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários.

Em estudo anterior (SABBADO, 2007), abordou-se de forma concreta como se processa o “poder de agenda” do prefeito e o impacto ocorrido nas relações institucionais entre o Executivo e o Legislativo pelotense no primeiro ano de cada um desses governos. Demonstrou-se que, mesmo havendo diferenças fundamentais entre o presidente da República e o prefeito Municipal é possível afirmar que há a mesma preponderância do Executivo sobre o Legislativo também em nível municipal, a partir da análise dos projetos de lei que foram encaminhados pelo Executivo e votados na Câmara de Vereadores de Pelotas. Para possibilitar a sistematização dos dados, estes projetos foram classificados a partir de dois campos: a matéria a que se referem e o resultado obtido na Câmara, pois podem mostrar quais as respostas do Legislativo a cada tema proposto pelos governos, além de indicar o peso político que têm as vitórias, as derrotas e os “recuos” do governo, conforme o tipo de projeto. A seguir, os dois governos foram comparados.

Quando os resultados referentes ao primeiro ano dos governos Marroni e Bernardo de Souza/Fetter Júnior eram comparados, tornava-se possível compreender qual era a agenda de cada um e o quanto elas se aproximavam ou distanciavam, bem como a dinâmica da relação entre a Prefeitura e a Câmara de Vereadores de Pelotas neste período analisado.

Nesta pesquisa, a análise abrangerá os oito anos das duas legislaturas e será redirecionada para a observação dos resultados qualitativos obtidos através dos dados coletados.

Tendo como pressuposto o paradigma de que o Brasil é governável, porque há concentração de poder decisório nas mãos do chefe do Executivo, as diferenças institucionais entre os poderes do presidente da República e do prefeito Municipal e por tratar-se de um assunto relativamente novo em âmbito municipal, pretende-se contribuir com a discussão que gira em torno das relações Executivo-Legislativo no município de Pelotas e o impacto que o “poder de agenda” tem nas decisões do Legislativo, além de identificar a relevância dos projetos apresentados por cada um dos chefes do Executivo e compará-los.

### **Executivo e Legislativo na esfera local: o caso de Pelotas**

A Constituição Federal de 1988 atribuiu ao poder Executivo a função de administrar e ao poder Legislativo, a de legislar e a de fiscalizar a administração pública. Ao município foram reservados os assuntos predominantemente ligados aos interesses locais. No âmbito municipal, o poder Executivo é exercido pela Prefeitura, representado pelo prefeito e por seu gabinete, e o poder Legislativo pela Câmara Municipal, por meio dos vereadores.

Um aspecto importante a ser analisado nas relações entre o Executivo e o Legislativo nos municípios é a capacidade de legislar. De acordo com Figueiredo e Limongi (2006, p.276),

A mudança radical no equilíbrio institucional de poder introduzida pela Constituição de 1988 aumentou muito o papel do Executivo. A capacidade dos parlamentares de influenciar individualmente o processo de elaboração das leis era muito maior no período anterior a 1964. O Executivo e o Legislativo dividiam o processo de elaboração de políticas. No período recente, o Executivo é dominante. A participação do Legislativo como fonte de mudanças está restrita a certas áreas específicas. Atualmente, o controle do Executivo e dos líderes partidários sobre o trabalho do Legislativo neutraliza as iniciativas individuais.

Segundo a Carta de 1988 e a Lei Orgânica do Município de Pelotas, são muitas as prerrogativas atribuídas ao presidente da República e ao prefeito municipal. Ambos possuem a iniciativa de leis complementares e ordinárias, são responsáveis pela criação de cargos e funções na

carreira administrativa, têm o poder de expedir decretos, de vetar – total ou parcialmente – projetos de lei e o direito de requerer pedido de urgência para a apreciação de seus projetos. Prerrogativa esta que assegura grandes vantagens aos chefes dos Executivos e está altamente correlacionada com as taxas de aprovação das leis, pois entre outros efeitos, quanto maior o número e o tempo gasto com a apreciação de matérias enviadas pelo Executivo, menor o tempo para a Câmara discutir e votar seus próprios projetos.

Para muitos autores, a Constituição de 1988 (e a Lei Orgânica Municipal), ao conferir prerrogativas exclusivas ao chefe do Executivo de iniciar legislação nas áreas mais importantes, como questões administrativas, tributação e proposição do orçamento, acabaram por reservar ao presidente o papel de principal legislador do país.

Entretanto, apesar das muitas semelhanças de prerrogativas, há uma diferença fundamental entre o chefe do Executivo nacional e o municipal, que é o recurso (exclusivo do presidente da República) de editar decretos com força de lei. O Art. 62 da Constituição brasileira prevê a possibilidade de o presidente editar medidas provisórias em caso de relevância e urgência. Trata-se de importante instrumento para o Executivo, pois a edição de uma medida provisória implica a imediata alteração do *status quo*. Por surtir efeito no ato de sua edição, o recurso à edição de MPs é uma arma poderosa nas mãos do Executivo.

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

Percebe-se, assim, que os poderes do presidente da República são muito mais amplos do que os do prefeito municipal, pois este necessita que todas as suas iniciativas de lei sejam aprovadas pela Câmara sem que tenham produzido efeitos anteriores, o que faz com que o debate travado em torno das relações Executivo-Legislativo em âmbito nacional não se aplique perfeitamente aos municípios. Ainda assim, o prefeito também exerce poder determinante sobre a agenda de trabalho do Legislativo e sobre a produção legal.

## Resultados iniciais

Os resultados e análises a serem apresentados a seguir referem-se tão-somente à comparação entre os dois primeiros anos de cada uma das administrações, ou seja, os anos de 2001 e de 2005, cujo trabalho de campo já se encontra devidamente realizado e sistematizado.

### Classificação dos projetos quanto à área de abrangência

O primeiro tratamento dado às informações procurou classificar os projetos quanto à área de abrangência, tema ou matéria a que se referem. A intenção era a de identificar como se estruturava a agenda de governo a partir desse critério, visto que ele se refere aos assuntos que predominaram, quantitativamente, naqueles projetos elaborados pelo Executivo e encaminhados ao Legislativo.

Importante ressaltar que se torna muito difícil classificar os projetos em uma única matéria, pois, em grande parte dos casos, um mesmo projeto abrange diversas áreas. A interdisciplinaridade ocorre em quase todos, isto é, uma “abertura de crédito no orçamento”, por exemplo, pode significar verbas para a saúde, educação, entre outros.

Feita essa ressalva, a tabela a seguir apresenta o panorama geral da produção legislativa do Executivo pelotense, no período analisado, quanto à matéria:

**Tabela 1** – Produção de projetos de lei do Poder Executivo de Pelotas, no primeiro ano dos governos Marroni (2001) e Bernardo/Fetter Júnior (2005), quanto à matéria

<b>Matéria</b>	<b>2001</b>	<b>2005</b>	<b>% 2001</b>	<b>% 2005</b>
Orçamento	32	39	23,02	36,45
Pessoal	71	24	51,08	22,43
Organ. Administ.	10	12	7,19	11,21
Social	20	23	14,38	21,50
Urbanismo	6	9	4,33	8,41
<b>Total</b>	<b>139</b>	<b>107</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Ao ser analisada comparativamente, a produção legislativa no primeiro ano dos dois governos indica cenários diferentes no que tange à matéria. Apesar de em ambos haver o predomínio de uma agenda formada por projetos relativos a orçamento e pessoal (74,10% no governo Marroni e 58,88% no governo Bernardo/Fetter Júnior), a participação de cada categoria é distinta.

Na agenda de Marroni, as matérias referentes à administração de pessoal representaram isoladamente uma maioria significativa (51,08%), enquanto a de Bernardo/Fetter Júnior ficou distribuída de forma um pouco mais equânime, isto é, não houve a prevalência tão significativa de um determinado tema. As matérias relativas a pessoal e questões sociais, por exemplo, foram praticamente equivalentes (22,43% e 21,5%, respectivamente), embora os projetos relativos ao orçamento tenham tido um maior número de mensagens (36,45%).

As razões para esta diferença não podem ser explicadas sem uma análise mais detalhada da conjuntura política de cada governo, por isso a importância de analisar – e comparar – as duas legislaturas completas. No entanto, com base nos primeiros resultados obtidos, podem-se apontar algumas hipóteses.

No caso de Marroni, o predomínio e a preferência por uma agenda fundamentalmente voltada a políticas de pessoal podem estar relacionada ao fato de ele chegar ao poder após o período de instabilidade e de descontrole administrativo que caracterizou o governo José Anselmo Rodrigues entre 1997-2000 (afastado do cargo por decisão judicial, envolvido em diversas CPIs). Isto leva a crer que, para impor a sua agenda de governo, o chefe do Executivo precisou primeiro, colocar “ordem na casa”, para tentar consolidar o seu projeto nos anos seguintes. As mesmas preocupações não estavam na pauta do governo Bernardo/Fetter Júnior ao se instalar, visto que, embora ele sentisse a necessidade de mudar muitas das políticas estabelecidas pela administração Marroni, isto é muito diferente de edificar uma política a partir da desorganização existente no início de 2001.

Entretanto, devem-se ponderar alguns aspectos. Um deles é que se está trabalhando com quantidades e, especificamente, com grandezas relativas, logo, o predomínio de uma categoria – como ocorreu claramente no caso do governo Marroni no que tange a projetos de pessoal – condiciona as grandezas que as outras categorias podem atingir, o que é mais significativo quando

um governo é comparado a outro, no qual esse fenômeno não ocorre. A consequência disso é que proporcionalmente, a categoria organização administrativa do governo Marroni é menos significativa do que a do governo Bernardo/Fetter Júnior (7,19% e 11,21%), embora em termos absolutos se esteja falando de 10 e 12 projetos, o que também ocorre na categoria social.

Na mesma medida, uma análise calcada em dados quantitativos, e que define a agenda a partir disso, está limitada à incidência das informações, mas não tem como medir a importância, a condição estratégica ou o impacto político de cada projeto para a agenda de governo. Portanto, embora haja predomínio de projetos de pessoal na administração Marroni isso indica, mais do que tudo, que houve mais projetos enquadrados nessa categoria, embora essa grandeza possa ser devida à necessidade de diversos contratos emergenciais terem de ser renovados ou autorizados pela Câmara enquanto a reforma administrativa, com amplitude muito maior, tenha sido realizada em apenas um projeto.

Além disso, as matérias referentes às questões orçamentárias e de pessoal são prerrogativas exclusivas do prefeito, mas têm, necessariamente, de serem apreciadas pelo Legislativo, o que colabora para que, quase automaticamente, predominem nas agendas, quando estas são observadas em dados quantitativos.

Em outras palavras, não se pode incorrer na precipitação de analisar apenas os números de forma absoluta. Desse modo, para que seja possível determinar quais as prioridades na agenda de cada um dos chefes do Executivo, analisar-se-á, a partir de agora, o resultado da produção dos projetos de lei do Poder Executivo de Pelotas.

### **Classificação dos projetos quanto aos resultados**

Quanto aos resultados, os projetos foram classificados como: *aprovados, rejeitados, substituídos, retirados e arquivados.*

As duas primeiras categorias indicam o real objetivo a que estão submetidos os projetos no âmbito do Legislativo, isto é, ou eles são “aprovados” (conforme os parâmetros estabelecidos pela Lei Orgânica Municipal) ou “rejeitados”. Em caso de aprovação, observou-se se eles o foram por unanimidade e se receberam emendas por parte do Legislativo.

A classificação em “retirados” e “substituídos” refere-se a situações em que o projeto não recebeu deliberação por parte do plenário da Câmara, pois teve a sua tramitação interrompida por uma ação do Executivo. “Retirados” são aqueles que o Executivo solicita a retirada de pauta e a devolução. Os “substituídos” são os projetos que, por fatores diversos, como problemas na técnica ou no mérito, acabam por serem trocados por outra versão, recebendo mudanças. Por fim, a categoria “arquivados” refere-se aos projetos que, apesar de serem elaborados pelo Executivo e protocolados na Câmara, ali são arquivados, ou seja, têm a tramitação encerrada.

A tabela a seguir apresenta um quadro geral dos resultados dos projetos elaborados pelo Executivo pelotense, no primeiro ano dos governos Marroni e Bernardo/Fetter Júnior.

**Tabela 2** – Comparativo dos resultados obtidos pelos projetos de lei do Poder Executivo de Pelotas na Câmara de Vereadores, no primeiro ano dos governos Marroni (2001) e Bernardo/Fetter Júnior (2005)

<b>Situação</b>	<b>2001</b>	<b>2005</b>	<b>% 2001</b>	<b>% 2005</b>
Aprovados	125	85	89,93	79,44
Rejeitados	1	6	0,72	5,61
Retirados	8	1	5,75	0,93
Substituídos	5	14	3,60	13,09
Arquivados	-	1	-	0,93
<b>Total</b>	<b>139</b>	<b>107</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Comparando-se o primeiro ano dos dois governos, quanto ao resultado dos projetos, observa-se que ambos tiveram alto índice de aprovação.

Desta forma, a comparação dos governos municipais com o estudo de governos brasileiros recentes é inevitável. Em uma obra a respeito de poder de agenda na democracia brasileira, Figueiredo e Limongi apresentam um quadro comparativo com análise de sucesso e domínio do Executivo no período compreendido entre 1946-64 e 1989-2000. Observa-se que, em relação ao sucesso, a média ficou em torno de 72,7%, sendo a menor taxa a do governo Collor, com 65,6% e, a maior, a do primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, com 76,4%. Em relação ao domínio do Executivo, neste mesmo período, a média foi de 86,0%. A menor taxa também foi a do governo Collor, com 77,4% e a maior, com 94%, foi a do segundo mandato do governo FHC.

Assim, tanto Marroni (89,93% de aprovação), quanto Bernardo/Fetter Júnior (79,44%) tiveram índices semelhantes aos analisados por Figueiredo e Limongi e considerados de sucesso, independentemente do fato de terem maioria ou não no interior da Casa Legislativa. Isto mostra que há predominância do Executivo sobre o Legislativo, isto é, que o Executivo tem poder de agenda, ao menos no primeiro ano de mandato.

Outro fator que indica a predominância do Executivo, isto é, que ratifica o seu poder de agenda, é a prerrogativa que os chefes do Executivo possuem de solicitar o requerimento de urgência para a apreciação de seus projetos de lei. Esta solicitação permite a intervenção na agenda pré-estabelecida do Legislativo, independentemente da vontade dos vereadores, pois o requerimento (o pedido de urgência), não é submetido à votação.

Percebe-se que a produção legislativa do governo Marroni foi maior (139 projetos contra 107), assim como o índice de aprovação (89,93% contra 79,44%). Além disso, o governo Marroni retirou um número maior de projetos, substituiu menos e também sofreu menos derrota no Legislativo.

Neste contexto, em uma leitura inicial baseada apenas no que é apresentado imediatamente e sem levar em conta as peculiaridades de cada governo e a conjuntura política de cada ano analisado, observa-se que o governo Marroni teve um melhor desempenho que o de Bernardo/Fetter Júnior.

De qualquer forma, não se pode incorrer no risco de serem feitas interpretações precipitadas, pois, para afirmar se um governo é mais bem sucedido que o outro, é necessário considerar outros elementos. Entre eles, devem ser levadas em consideração que os projetos enviados podem não refletir a agenda “verdadeira” do Executivo, pois este, prevendo as dificuldades a serem enfrentadas, pode deixar de enviar algumas propostas legislativas. Da mesma forma, a análise dos projetos de lei aprovados não levou em conta as mudanças feitas pelo Legislativo, ou seja, o quanto as emendas propostas pelos vereadores podem ter alterado os projetos de lei originais.

Por isso, após analisar os projetos encaminhados pelo Executivo, nos anos de 2001 e 2005, quanto ao resultado, passa-se a estudá-los, quanto ao modo e ao tipo de aprovação, ou seja, se ela se deu por unanimidade ou por maioria e se recebeu ou não emendas.

**Tabela 3** – Projetos de lei do Poder Executivo de Pelotas, nos anos de 2001 e de 2005, quanto ao tipo de aprovação

<b>Aprovação</b>	<b>2001</b>	<b>2005</b>	<b>% aprov. 2001</b>	<b>% aprov. 2005</b>
Unanim. sem emenda	103	57	82,40	67,06
Unanim. com emenda	15	22	12,00	25,88
Maioria sem emenda	5	2	4,00	2,35
Maioria com emenda	2	4	1,60	4,71
<b>Total</b>	<b>125</b>	<b>85</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**Tabela 4** – Resultado da produção de projetos de lei do Poder Executivo de Pelotas, no primeiro ano dos governos Marroni e Bernardo/Fetter Júnior (2001 e 2005)

<b>Ano</b>	<b>2001</b>	<b>2005</b>	<b>% 2001</b>	<b>% 2005</b>
Vitórias	125	85	89,93	79,44
Derrotas	1	6	0,72	5,61
Recuos	13	16	9,35	14,95
<b>Total</b>	<b>139</b>	<b>107</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Ao comparar-se as agendas de governo, um fato que assume importância é a diferença no percentual de vitórias entre eles. Em 2001, o governo saiu-se vitorioso em 89,93% dos projetos apresentados e, em 2005, o percentual de vitórias foi de 79,44%. A diferença revela o tipo de relação que cada chefe do Executivo teve com o Legislativo.

Observa-se, assim, que sucessos e fracassos não podem ser avaliados apenas tomando por base os resultados dos trâmites legislativos que sofreram as proposições apresentadas pelo Executivo. Dessa forma, mais do que analisar a quantidade de projetos aprovados do Executivo,

isto é, a sua dominância sobre o Legislativo, faz-se necessário observar também que conseqüências as vitórias e as derrotas provocaram para os projetos de governo. Os índices não refletem, por si só, as estratégias políticas, nem tampouco, a “verdadeira” agenda adotada pelos governos.

A questão que se coloca, por conseqüência, é o significado para a agenda dos governos das derrotas sofridas, muito mais do que, simplesmente, os indicadores quantitativos, embora estes não devam ser desprezados.

## Referências

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.

SABBADO, Laís Soares. **Produção legislativa e poder de agenda: uma análise comparativa do primeiro ano dos governos Marroni e Bernardo/Fetter Júnior na Prefeitura Municipal de Pelotas (2001 e 2005)**. Monografia (Graduação em Ciências Sociais), 2007. Universidade Federal de Pelotas.