



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS
CURSO DE BACHARELADO EM CIÊNCIA POLÍTICA

KÉZIA LEAL SOUSA

A PRODUÇÃO LEGISLATIVA NO MUNICÍPIO DE TERESINA

TERESINA (PI)

2017

KÉZIA LEAL SOUSA

A PRODUÇÃO LEGISLATIVA NO MUNICÍPIO DE TERESINA

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Piauí como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciência Política.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Monique de Menezes

TERESINA (PI)

2017

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Humanas e Letras
Serviço de Processamento Técnico

S725p Sousa, Kézia Leal.

A produção legislativa do município de Teresina
(2013-2016) / Kézia Leal Sousa. – 2017.

73 f. : il.

Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em
Ciência Política) – Universidade Federal do Piauí, 2017.

Orientação: Prof.^a Dra. Monique Menezes.

1. Executivo e Legislativo. 2. Produção Legislativa. 3.
Teresina - Câmara Municipal. I. Título.

CDD 332.32

KÉZIA LEAL SOUSA

A PRODUÇÃO LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO DE TERESINA

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Piauí como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciência Política.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Monique de Menezes

Aprovado em 19 de Janeiro de 2017.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Postdoc. Cléber de Deus Pereira da Silva

Universidade Federal do Piauí (UFPI)

Prof.^a Dr.^a Monique de Menezes

Universidade Federal do Piauí (UFPI)

Prof. Dr. Vítor Eduardo Veras de Sandes Freitas

Universidade Federal do Piauí (UFPI)

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus que me guardou até este momento.

Agradeço à minha família por me apoiar nesta fase da minha vida.

Agradeço à Universidade Federal do Piauí, que me permitiu passar por esta jornada universitária, em especial à Prof.^a Dr.^a Monique, que me orientou com tamanha atenção.

A todos, muito obrigada!

(...) Se o legislativo ou qualquer parte dele compõe-se de representantes escolhidos pelo povo para esse período, os quais voltam depois para o estado ordinário de súditos e só podendo tomar parte no legislativo mediante nova escolha, este poder também será exercido pelo povo.

(LOCKE, 1973, p. 101)

SOUSA, K. L. **A produção legislativa no município de Teresina**. 2017. 77 páginas. Trabalho de conclusão de curso orientado pela Prof.^a Dr.^a Monique de Menezes. Graduação em Ciência Política. Universidade Federal do Piauí, Teresina (PI), 2017.

RESUMO

Estudos sobre o poder Legislativo brasileiro têm como marco inicial a década de 90. A partir desse momento, a literatura política atribui uma forte significância ao papel do poder Executivo nacional como ator legislativo bem sucedido na produção de normas. Enquanto à função própria dos parlamentares, de produção de normas, por muito tempo, mostrou-se em segundo plano nos trabalhos acadêmicos, seja em decorrência da centralidade das extensões dos poderes do chefe do Executivo dentro da casa legislativa, como pelo seu controle sobre a produção legislativa através dos instrumentos de sanção e veto. Nesse contexto, partindo do pressuposto que as funções do Legislativo Municipal são semelhantes ao do Legislativo Nacional, este trabalho procura mostrar, por meio de evidências e bases teóricas, as semelhanças e peculiaridades da produção legislativa dos municípios brasileiros comparado às contribuições da literatura sobre o Legislativo Nacional. Assim, por meio do acompanhamento das Leis aprovados na Câmara Municipal de Teresina, esta monografia, busca explicações para o funcionamento da produção legislativa do município.

Palavras-chave: *Executivo e Legislativo; Produção Legislativa; Câmara Municipal.*

SOUSA, K. L. **Legislative production in the municipality of Teresina.** 2017. 77 páginas. Completion of course work supervised by Prof^a. Dr^a. Monique de Menezes. Undergraduate Political Science. Federal University of Piauí, Teresina (PI), 2017.

ABSTRACT

Studies on the Brazilian Legislative Power have as their starting point the 1990s. From that moment, political literature attributes a strong significance to the role of the national executive power as a successful legislative actor in the production of norms. While the role of parliamentarians, the production of norms for a long time, has been in the background in academic work, both because of the centrality of the extension of the powers of the head of the Executive within the legislative house, and because of its control over the Through sanctions and veto instruments. In this context, based on the assumption that the functions of the Municipal Legislative are the same as those of the National Legislative, this work seeks to show, through evidence and theoretical bases, the similarities and peculiarities of the legislative production of the Brazilian municipalities compared to the contributions of the literature on the Legislative National. Thus, by means of the follow-up of the Laws approved in the Municipality of Teresina, this monograph seeks explanations for the functioning of the legislative production of the municipality.

Key words: *Executive and legislative; Legislative Production; Town Hall.*

LISTA DE FIGURAS E TABELAS

Figura 1. Percentual de Municípios que Receberam Transferências Voluntárias por meio de Emenda Parlamentar	29
Tabela 1. Competências que são Constitucionalmente Compartilhadas	21
Tabela 2. Número de leis aprovadas pelo Prefeito e Partidos..	58
Tabela 3. Amplitude das leis aprovadas.	61
Tabela 4. Amplitude da lei por Prefeito e partidos.....	61
Tabela 5. Temas das Leis aprovadas por Prefeito e Partidos..	65

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

FPM – Fundo de Participação dos Municípios;

TCU – Tribunal de Contas da União;

ITBI – Imposto sobre Transferência de Bens e Imóveis;

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços;

IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores;

TVU – Transferência Voluntária da União;

PPA – Plano Plurianual;

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias;

LOA – Lei Orçamentária Anual;

PL – Projeto de Lei;

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro;

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro;

PDT – Partido Democrático Trabalhista;

PT – Partido dos Trabalhadores;

DEM – Partido Democrata;

PC do B – Partido Comunista do Brasil;

PSB – Partido Socialista Brasileiro;

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira;

PTC – Partido Trabalhista Cristão;

PSC – Partido Social Cristão;

PPS – Partido Popular Socialista;

PV – Partido Verde;

PT do B – Partido Trabalhista do Brasil;

PP – Partido Progressista;

PHS – Partido Humanista da Solidariedade;

PSDC – Partido Social Democrata Cristão;

PRB – Partido Republicano Brasileiro;

PROS – Partido Republicano da Ordem Social;

SD – Partido Solidariedade;

SUMÁRIO

1. A IMPORTÂNCIA DOS MUNICÍPIOS NO FEDERALISMO BRASILEIRO	14
1.1 INTRODUÇÃO.....	14
1.2 A ORIGEM DO FEDERALISMO.....	15
1.3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO SISTEMA FEDERALISTA BRASILEIRO.....	19
1.4 O SISTEMA TRIBUTÁRIO E O IMPACTO NAS RECEITAS DOS MUNICÍPIOS.....	24
1.5 AS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO AOS MUNICÍPIOS.....	28
1.6 CONCLUSÃO.....	32
2. POLÍTICA NO BRASIL NA ESFERA SUBNACIONAL	34
2.1 INTRODUÇÃO.....	34
2.2 POLÍTICA MUNICIPALISTA.....	35
2.3 COMPETIÇÃO PARTIDÁRIA E DESENVOLVIMENTO POLÍTICO.....	38
2.4 INSTITUIÇÃO LEGISLATIVA E PROCESSO DECISÓRIO NO MUNICÍPIO.....	43
2.5 CONCLUSÃO.....	50
3. O CASO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA	51
3.1 INTRODUÇÃO.....	51
3.2 A PRODUÇÃO LEGISLATIVA À LUZ DA LITERATURA	52
3.3 ESTUDO DE CASO	57
3.4 CONCLUSÃO.....	67
4. CONCLUSÃO GERAL	69
5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	72

INTRODUÇÃO

O Poder Legislativo no Brasil, desde a década de 90, é uma agenda de estudos na Ciência Política consolidada pela sua importância no cenário político, sobretudo no que tange ao campo decisório de deliberação sobre políticas públicas.

As primeiras pesquisas realizadas sobre o Poder Legislativo datam do século XX, originadas de explicações com base na teoria institucionalista, cujos trabalhos buscavam compreender a dinâmica dos comportamentos políticos. Entretanto, em decorrência da evolução metodológica, novas abordagens sobre o tema foram desenvolvidas e aprimoradas (neoinstitucionalismo), alcançando lacunas que até então a metodologia anterior não abarcava.

No contexto da história acadêmica, o Legislativo tem sido cada vez mais estudado, abrangendo diversas categorias de análise sobre comportamento político e outros pontos relativos à instituição legislativa. Dentre esses estudos, destacam-se temas como a conexão política entre parlamento e eleitorado; a relação entre o funcionamento das comissões e o aumento da participação social nos assuntos públicos; a interdependência político-partidária nos estados federados e seu impacto nas decisões legislativas, entre outros.

Para além de tais perspectivas, o presente trabalho tem como propósito compreender o funcionamento da produção normativa no que diz respeito ao conteúdo das leis aprovadas pelo Poder Legislativo. Para tanto, busca-se analisar a produção normativa do Vereador no município de Teresina, tomando como referência os anos de 2013 a 2016. Foi escolhido este período para análise por questões de viabilidade de tempo que uma monografia exige para ser produzida e pela informatização das normas produzidas na Câmara Municipal cobrirem, *a priori*, somente os últimos anos. Por meio de um estudo de caso, busca-se verificar um padrão na produção legislativa do último governo do Prefeito Firmino Filho (PSDB), examinando qual o conteúdo das leis aprovadas na Câmara Municipal de Teresina, e se há alguma semelhança com o processo decisório nacional.

Incontestavelmente, a literatura política atribui uma grande significância ao Poder Executivo como ator bem sucedido em suas funções atípicas (de produção normativa) quando levamos em conta fatores como sua capacidade de sanção e veto, e o número de projetos transformados em lei por iniciativa do Executivo.

Entretanto, o Congresso Nacional nas últimas décadas têm apresentado um aumento na média das pautas lançadas por iniciativa dos parlamentares, em comparação a períodos anteriores, e uma queda no número de proposições lançadas pelo Executivo. Por enquanto, no nível municipal não é possível afirmar se tais mudanças são perceptíveis ou se acompanham o novo padrão nacional. Assim, tendo em vista a carência de trabalhos sobre o Legislativo Municipal de Teresina e a necessidade constante do acompanhamento dessa instituição, este trabalho visa a contribuir para complementação dos estudos sobre a Instituição Legislativa no campo da Ciência Política.

A hipótese é que, apesar das funções do legislativo municipal serem como as do nível nacional (com a ressalva da estrutura bicameral), a peculiaridade do município está localizada no nível de cooperação do Legislativo para com o Executivo. Como no sistema político brasileiro o poder Legislativo, cada vez mais, tem sua manutenção ligada a alianças com o Executivo, isso potencializa o forte controle do Executivo sobre o lançamento e aprovação das agendas e sobre o controle de todos os atores envolvidos na dimensão interna do processo decisório, o que leva o vereador a produzir políticas de benefícios concentrados.

Na parte metodológica é utilizada a metodologia qualitativa, com ênfase em duas técnicas: a técnica do estudo de caso na Câmara Municipal de Teresina; e a técnica de análise de conteúdo dos documentos produzidos pelos vereadores. Desse modo, no período de 2013 a 2016 são levantados os temas de leis aprovados; a autoria dos projetos de lei aprovados por partido e prefeito; e a partir da ementa das leis aprovadas são classificadas as políticas em amplitude baixa, média ou alta. Por fim, utiliza-se a metodologia quantitativa na forma de estatística descritiva.

Para testar a hipótese que o vereador produz leis de benefícios concentrados, torna-se necessário conceber um indicador que permita identificar nas leis aprovadas os elementos de suas características distributivas. Desse modo, classifica-se a lei com amplitude alta, se ela dispõe benefício ou custo com cobertura ampla da população municipal; amplitude média, quando a lei é direcionada a grupos, instituições, atividades e o seu efeito é reduzido; e amplitude baixa, se a norma interessa a grupos pequenos ou instituições específicas.

Assim, o trabalho está estruturado da seguinte forma: no primeiro capítulo, será realizada uma discussão acerca do que a literatura aponta como definição ao federalismo brasileiro, com ênfase na importância do papel dos municípios no contexto

da nova organização territorial do país, pós-pacto constitucional de 1988. Mostrando que a descentralização administrativa, fiscal e política no federalismo brasileiro é condição necessária para se atingir níveis mais democratizantes na relação do Estado e sociedade. Por significar maior aproximação dos serviços prestados pelo Estado aos cidadãos, nas fases de aprovação, produção e execução de políticas públicas.

No segundo capítulo, será feita uma breve exposição das contribuições da literatura acerca da política municipalista no Brasil, com foco inicial em suas relações tradicionais de poder, nas quais a ordem política localizava o forte papel da família no controle político local a partir dos aspectos econômicos e de posição social.

Por outro lado, mostra-se no decorrer da história do Brasil a política local viveu uma espécie de metamorfose. Assim, algumas mudanças foram perceptíveis na medida em que pilares democratizantes foram amplamente acessíveis às sociedades tradicionais. Com isso, paulatinamente, os centros de poder tradicionais, em decorrência da modernização das cidades e das instituições políticas liberalizantes, perderam espaço para um meio político mais competitivo e dinâmico, que colocava a sociedade brasileira em um trilho rumo a maiores índices de desenvolvimento político.

Nesse sentido, devido às garantias pelo Estado dos direitos emancipatórios dos indivíduos, novas ações surgem principalmente ligadas ao aumento da participação no sistema partidário e nos espaços públicos institucionalizados, afetando a dinâmica das relações entre os poderes e a produção normativa nos municípios brasileiros.

No último capítulo, é apresentado o estudo de caso na Câmara Municipal de Teresina, seguido da análise da Produção Normativa no Município. Nesse ponto, são discutidas as questões relativas ao processo de produção legislativa da Câmara e a relação Executivo e Legislativo; além do impacto das leis produzidas sobre o município, seja por vereador ou prefeito; como também o teste da hipótese.

1. A IMPORTÂNCIA DOS MUNICÍPIOS NO FEDERALISMO BRASILEIRO

1.1 Introdução

A natureza descentralizadora do federalismo brasileiro, segundo a tradição da literatura, pode ser caracterizada como uma estrutura de poder territorial e político capaz de conciliar interesses de estados divergentes e equilibrá-los em um ponto comum rumo à estabilidade de regimes democráticos. Desse modo, para viabilizar estágios da “plenitude” democrática em estados nações de grande extensão territorial, o sistema federalista sugere associação direta dos Estados e autonomia dos territórios nas esferas federadas, na qual, no modelo brasileiro, a partir do ano de 1988, se constitui em governo federal estadual e municipal.

A formalização do pacto na constituinte de 1988 refletiu mudanças nas instituições do sistema político e na prestação de serviços à sociedade através de políticas públicas pensadas de acordo com peculiaridades regionais, dadas a descentralização na produção e a execução das políticas pelo poder Legislativo e Executivo. Contudo, as desigualdades econômicas e regionais são um desafio ao federalismo que visa à distribuição dos recursos de modo democrático aos estados federados.

Apesar disso, é um fato, que a organização dos estados no modelo federalista, mesmo com dificuldades político-fiscais e de distribuição igualitária dos recursos tributários aos municípios mais pobres, torna-se mais adequado ao caso brasileiro, por ser mais democrático que um sistema de governo unitário, por viabilizar a administração pública e a produção de leis de acordo com os interesses locais.

O sistema de estados federados é constantemente debatido no meio acadêmico sobre suas questões fiscais, o funcionamento administrativo do estado e, cada vez mais, nas suas relações de interdependência partidária com outros níveis da federação em caráter político, voltado para aprovação de políticas públicas no plano orçamentário anual da União.

Nesse sentido, este capítulo tem o intuito discutir como a literatura mostra a importância dos municípios no desenho organizacional federalista, já que é totalmente

defensável sua relevância no cumprimento de competências importantes, base de sustentação nas relações entre o estado e a sociedade, em decorrência da sua proximidade ao cidadão comum.

O capítulo atual está dividido da seguinte forma: na primeira seção, será realizada uma discussão teórica sobre a origem do federalismo no Brasil. Na segunda seção, são apresentadas as contribuições dos municípios como executor de políticas públicas; na terceira seção, serão tratados alguns aspectos do sistema tributário brasileiro no arranjo de estados federados; na quarta seção, serão expostas as contribuições da literatura sobre as relações intergovernamentais e político-institucionais na aprovação de recursos ao orçamento por meio de transferências voluntárias do governo federal aos estados e municípios; e na última seção, serão apresentadas algumas conclusões.

1.2 A Origem do Federalismo

A constituição de 1988 tinha como objetivo estruturar o Estado brasileiro sobre bases democráticas, federalista e redistributiva. A partir da redemocratização brasileira, forças centrífugas reprimidas no período militar ganharam destaque com o novo pacto federativo, como destaca Soares “*o sistema federalista [brasileiro] foi caracterizado com um arranjo capaz de conciliar interesses territoriais divergentes e equilibrá-los numa estrutura de forças centrífugas e centrípetas*”. (SOARES, 2012. p. 139)

Segundo Wheare e Ricker, (1964) apud Arretche (2001) para compreender a emergência de Estados federados deve-se levar em conta origens explicativas centralizadas no federalismo norte-americano.

O federalismo no Brasil teve sua origem associada ao modelo da federação norte-americana. Nos Estados Unidos a organização dos estados federados visava superar os problemas na formação do Estado-nação a partir da unificação das 13 colônias inglesas por meio do pacto federativo, no duplo interesse de estabelecer a unidade nacional e garantir autonomia política das colônias. Dessa forma, preceitos constitucionais que definem o federalismo respondem aos problemas do Estado-nação visando promover estabilidade dos interesses territoriais dentro do Estado-nação. (Soares, 1998)

Conforme a teoria Wheare e Ricker (1964), o Brasil não poderia ser um exemplo de federação, mas sim um governo central, cujas atribuições e instrumentos de decisão e governo não são redutíveis aos estados membros, ao contrário das instituições da convenção de Filadélfia, na qual “*o governo central não [estava] subordinado aos*

governos regionais, nem estes subordinados ao governo central.” (Apud ARRETCHE, 2001, p.2).

Stepan (2000) destaca que nenhum Estado-nação criado pós-revolução francesa teve na sua origem características da federação norte-americana, pela qual “*Estados independentes se juntariam para somar forças*”. Portanto, o caso norte-americano seria uma exceção e não uma regra, e não poderia ser utilizado de parâmetros para definição de Estados federados.

Desse modo, é importante termos em mente que a análise do federalismo brasileiro não deve ser comparada ao norte-americano, uma vez que toda literatura argumenta na direção de um aspecto *sui generis* desse país, no que se refere a essa temática.

Segundo Lijphart (1974) a implementação do federalismo nas democracias leva à academia o senso comum de que “*Estados federados tendem a restringir as mudanças do status quo, pois a autonomia dos governos locais operam no sentido de dispersar o exercício de autoridade política, aumentando o veto de minorias*” (apud ARRETCHE, 2001, p. 5). Para Tsebelis (1997), isso ocorre pela presença de um maior número de vetos na arena que aumentariam a estabilidade das políticas existentes, pelo fato de as decisões terem necessariamente sua base no mínimo denominador comum.

Para Soares (1998) as principais características do federalismo são: a) divisão territorial do Estado em várias subunidades; b) sistema bicameral: representação das subunidades federadas no governo central através de uma Câmara legislativa baixa e alta; c) poderes executivo, legislativo presentes nos três níveis federação e o poder judiciário, em nível federal e estadual, apenas; d) definição das competências administrativas, fiscais e de jurisdição das esferas subnacionais; e) existência da Suprema Corte de Justiça responsável pela regulação de conflitos federativos, com função de garantir a ordem; f) e autonomia de cada ente federado para constituir seus governos.

Ademais, outras formas de estruturação da organização do poder político distinguem desta na caracterização de sistemas federalistas e unitários. Lijphart (2003) no livro *Modelos de Democracia* apresenta duas variáveis que agrupam características da estrutura do poder compostas pelo executivo e partidos políticos em sistemas federados e unitários, e em outra variável mostra os contrastes entre governo federalista e unitário. Desse modo, o autor elenca diferentes características dos sistemas federalistas e unitários, bem como dos sistemas eleitorais majoritários e consensuais.

As principais diferenças apresentadas estão estritamente relacionadas a sistemas federados e unitários, assim: 1) o governo unitário apresenta forte tendência à centralização, *versus* o federado, que é descentralizado; 2) em Estados unitários há concentração do poder legislativo numa casa unicameral *versus* divisão do poder entre duas casas igualmente fortes; 3) no Estado unitário as constituições são flexíveis e podem receber emendas por maioria simples, ao contrário do governo federado, em que a constituição é rígida e só pode ser modificada por maioria qualificada; 4) no Estado unitário, é resguardado o sistema em que os legisladores têm a decisão final sobre a constitucionalidade da legislação, enquanto nos Estados federais as leis estão sujeitas a revisões judiciais de constitucionalidade; e, por fim, 5) nos Estados unitários os Bancos Centrais dependem do Executivo *versus* Bancos Centrais independentes nos Estados federados. (Lijphart, 2003). Nesse sentido, a principal diferença entre Estados federados e Estados Unitários está na presença de forças centrífugas significativas no sistema federalista (Soares, 1998).

O sistema federalista brasileiro é uma forma de organização do Estado nacional caracterizada por dupla autonomia do poder político, em que é possível distinguir duas esferas autônomas de poder: uma central (Governo Federal) e outra descentralizada (Estados membros). Ambas tem poderes concorrentes para governar sobre o mesmo território (Soares, 1998). E advindo da dimensão descentralizadora está localizado, no Brasil, a terceira unidade federativa que são os municípios, fundamentais para implementação das políticas públicas no país e altamente valorizados pela Constituição de 1988.

Souza (2005) destaca que o sistema federativo brasileiro se apoia fundamentalmente em duas dimensões: o desenho constitucional e a divisão territorial de poder governamental. O desenho constitucional constitui-se das garantias da descentralização em três esferas (União, Estados e Municípios) e suas competências, conforme a Constituição de 1988. Já as divisões territoriais são representadas pelas competências entre os entes que constituem a federação, também previstas constitucionalmente.

No Brasil, o sistema federativo foi criado prioritariamente com a finalidade de conciliar interesses territoriais presentes no Estado-nação, dadas as diversidades regionais do país e sua elevada extensão territorial. Assim, o sistema descentralizado supriria a dificuldade de controle sobre um grande espaço geográfico, sendo o mais adequado do ponto de vista estrutural. (Soares, 1998).

Claramente países federalistas apresentam na sua estrutura elementos de descentralização administrativa e fiscal, mas isso de maneira não define a autonomia subnacional. E não a define “*porque a questão crucial vai além do que está sob a competência das esferas subnacionais, é preciso verificar quem detém a competência*” (SOUZA, 2005, p. 16).

A escolha do sistema federativo brasileiro não está estritamente ligada apenas a méritos descentralizantes econômicos ou administrativos, mas à estabilidade das relações de poder na organização dos territórios, de maneira mais apropriada para garantir “*legitimidade política aos governos dos estados membro cujas sociedades são marcadas por grande heterogeneidade de base territorial*” (SOUZA, 2005, p. 2).

A autonomia reside na forma como são estruturados os governos subnacionais e sua relação com o governo federal, pois existem vários países com descentralização administrativa e fiscal e que, entretanto, são governos unitários:

Um Estado em que governantes dos territórios subnacionais detenham amplas competências administrativas e recursos fiscais, mas esteja subordinado ao governo central obedecendo suas determinações, não é um Estado de autonomia subnacional, e portanto federalista. (SOUZA, 2005, p. 16)

Dessa maneira, os governos federalistas só se constituem a partir de instituições políticas que expressem os interesses centrífugos e centrípetos vigentes no Estado nação. Um equilíbrio que corresponde a autonomia das subunidades federais, pelas estruturas do Estado descentralizadas, por meio de órgãos e instituições públicas, com o sistema *checks and balances* que freia as forças centrípetas, concedendo aos entes federados autonomia política e administrativa. (Souza, 2005).

Para Soares (1998) os papéis das instituições são relevantes para a manutenção do sistema federalista, dentro da visão de autonomia das políticas subnacionais para constituir e preservar um governo próprio e independente. Consequentemente, isso envolverá a descentralização dos recursos fiscais e de competências administrativas suficientes para caracterizar-se como sistema federalista ou unitário.

Porém, Souza (2005) destaca que este modelo de descentralização política dos territórios membros sustenta-se, além de questões fiscais e administrativas, por instituições descentralizantes, a citar, os órgãos do judiciário e os tribunais de contas que garantem aos governos subnacionais independência ao governo federal.

Desse modo, muitos trabalhos na área institucional focalizam o federalismo como uma ordem política e constitucional descentralizadora. (Souza, 2005). Outros, aprofundam estudos nas relações intergovernamentais também pelo prisma da descentralização, e algumas abordagens focam a capacidade de formulação e implementação de políticas públicas vinculadas à capacidade de arrecadação de impostos dos entes federados como é exposto na seção seguinte.

1.3 As Políticas Públicas no Sistema Federalista Brasileiro

Para Souza (2005) as heterogeneidades econômicas entre as regiões constituem o principal problema do federalismo brasileiro, em decorrência das dificuldades de direcionar as políticas públicas e de lidar com questões econômicas não previstas pela Constituição de 1988. Nesse sentido, a importância dos municípios enquanto unidade federada torna-se mais eficiente para distribuição de serviços públicos à população.

Arretche (2001), em análise sobre as desigualdades territoriais e as relações entre a União e os governos subnacionais, apresenta uma interpretação mais precisa acerca das motivações para a adoção da fórmula federativa no Brasil e de seus resultados.

A nação brasileira é historicamente dividida entre jurisdições pobres e ricas. Se as primeiras não têm expressão política relevante, a clivagem entre unidades constituintes pobres e ricas constituem a origem da escolha por um desenho de Estado [federalista para o caso brasileiro] que permita manter a União e evitar os riscos associados à fórmula majoritária de Lijphart. (ARRETICHE, 2001. p. 3)

Assim, o federalismo com descentralização em três níveis foi um componente fundamental do desenho das instituições políticas brasileiras para se chegar mais próximo da estabilidade das representações democráticas. Por outro lado, após a Constituição de 1988, optou-se por centralizar diversas atribuições, em especial, a arrecadação de alguns impostos e compartilhamento de outras competências como na execução de políticas públicas (Arretche, 2001).

Interpretações da literatura ao desequilíbrio entre os estados destacam como fatores explicativos a ausência da autonomia plena dos entes federados, em decorrência da amplificação das competências partilhadas, ao mesmo tempo em que os Estados e municípios não têm um controle efetivo ou limite dos seus gastos públicos. No entanto, é crescente o papel dos municípios nas atividades descentralizadoras de políticas

importantes, o que leva-se a pensar o sistema federalista brasileiro a partir da descentralização administrativa, fiscal e parcial do orçamento. (Arretche, 2010)

A natureza particular do federalismo brasileiro definido por Arretche (2001) para designar as instituições que impactam negativamente na provisão das políticas públicas é a descentralização superficial, já que, com as competências partilhadas, espera-se um nível de cooperação entre os estados, o que não corresponde à realidade, pois a sociedade brasileira não apresenta formas de estruturação cooperativista.

As instituições federadas do Brasil, segundo Arretche (2010), comprometem a eficiência e efetividade do Estado brasileiro, tais quais os princípios de cidadania e igualdade, pois a manutenção desse arranjo institucional é extremamente custosa, por mais que a União tente garantir efetivamente igualdade entre os indivíduos através de políticas públicas.

Muito embora os mecanismos utilizados pela União na descentralização das receitas e políticas operem no sentido da redução das desigualdades, as realidades intrínsecas dos governos locais do federalismo brasileiro produzem reações divergentes de políticas e jurisdições nos estados e municípios.

O papel regulatório do governo central opera no sentido da uniformidade, ao passo que a autonomia dos governos locais opera no sentido das divergências políticas. E esta interação implica em desigualdades entre jurisdições, mas tende a variar no interior de certos intervalos. (ARRETCHÉ, 2010, p. 5)

Compreender o papel da União no federalismo brasileiro permite uma interpretação mais acurada da dinâmica de implementação das políticas descentralizadas. As relações do governo federal e dos governos locais na descentralização da execução de políticas são compatíveis com a centralização da autoridade hierarquizada, no caso brasileiro. Embora os governos subnacionais tenham um papel no gasto público e na provisão de serviços públicos, suas decisões de arrecadação tributária, alocação de gasto e execução de políticas públicas ainda são afetadas por regulação federal, que varia no sentido redistributivo, conforme as receitas locais.

Por outro lado, a descentralização é benéfica no sentido administrativo e na execução de políticas públicas, dado o potencial de distribuição de benefícios à população por meio dos Estados e Municípios, quando comparado ao Governo Federal. (Arretche, 2010).

Segundo Souza (2005), a incorporação dos municípios como partes que compõem a federação reflete uma tradição de autonomia local comparada aos Estados. Embora as políticas de distribuição de renda permaneçam sob responsabilidade da União, as políticas de prestação de serviços são executadas pelos governos subnacionais. “A diferença em relação a outras federações, é que no Brasil serviços básicos como saúde, educação, infraestrutura urbana, habitação, coleta de lixo, são executados pelos governos municipais.” (ARRETCHE, 2000, p. 4).

Segundo Weingast e Buchanan (1995) apud Arretche (2010), governos locais eficientes requerem instituições políticas que promovam competição entre os entes federados. Portanto, “*um modelo de Estado nacional no qual a autoridade sobre políticas e sobre a execução das políticas deveria ser descentralizada e o papel redistributivo do governo central limitado*”. (ARRETCHE, 2010, p. 6)

A descentralização e centralização no federalismo brasileiro são marcadas por políticas federais que se impõem nas instâncias subnacionais por limitações dos estados e municípios de legislarem sobre suas próprias políticas. Embora os estados e municípios possuam autonomia administrativa e responsabilidade para implementação de políticas aprovadas pelo governo central, e por emendas constitucionais, além dos recursos públicos de transferência voluntária da União, a maioria não possui recursos e pessoal técnico para seguir amplamente o ciclo da política pública (Souza, 2005).

Segundo Souza (2005) todas as unidades que constituem a federação brasileira possuem poderes e competências iguais e por vezes concorrentes. “*Um modelo de federalismo simétrico em federação assimétrica*” resultante da constituição, que deixa pouco espaço para iniciativas específicas dos estados membros. Desse modo, por questões constitucionais cabe à União o maior leque de competências exclusivas, deixando pouca margem para os estados administrarem a competência residual, conforme demonstra a tabela abaixo. (SOUZA, 2005, p.7)

Tabela 1. Competências que são Constitucionalmente Compartilhadas

Esfera de governo	Serviço/ Atividade
-------------------	--------------------

<p>Federal- Estadual- Municipal (Competências partilhadas)</p>	<p>Saúde e assistência pública; Assistência aos portadores de deficiência; Preservação do patrimônio histórico, artístico, cultural, paisagens naturais notáveis e sítios arqueológicos; Proteção do meio ambiente e dos recursos naturais; Cultura, educação e ciência; Preservação das florestas, da fauna e da flora; Agropecuária e abastecimento alimentar; Habitação e saneamento; Combate à pobreza e aos fatores de marginalização social; Exploração das atividades hídricas minerais; Segurança do trânsito; Políticas para pequenas empresas; Turismo e lazer;</p>
--	---

FONTE: Brasil (1988)¹

Souza (2005) destaca que os constituintes decidiram por uma divisão organizacional das competências dos entes federados claramente compartilhada, “*o que caracteriza no federalismo brasileiro um caráter mais cooperativo do que competitivo*”. (SOUZA, 2005, p. 8)

Assim, a simetria no tratamento aos entes federados, quando suas diferenças são reais, potencializa as diferenças econômicas e sociais entre as regiões pobres e ricas, pois os estados e municípios em suas respectivas administrações, não apresentam características cooperativistas.

Apesar de existirem competências concorrentes, na prática há grande distância entre o que prevê a Constituição e a execução. E muito embora o federalismo brasileiro assemelhe-se, em tese, com caráter cooperativo, o federalismo cooperativo está longe de ser alcançado, pelas diferenças de governos subnacionais na implementação de políticas

¹Apud Souza, C. 2005

públicas, dadas as enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão. (Souza, 2005).

Segundo Bercovici (2012), a cooperação parte de pressupostos de interdependência em variados assuntos e programas de interesse comum, o que impossibilita a sua dedicação exclusiva de um determinado estado ou município a certa política, facilitando o mapeamento de concorrências comuns, exclusiva ou a margem de ação residual dos estados e municípios. A cooperação entre os entes “*viabiliza a existência de um mecanismo unitário de decisão, no qual participam todos os integrantes da Federação*”. (BERCOVICI, 2012, p. 5).

Bercovici (2012) destaca dois momentos de decisão na cooperação: o primeiro acontece no “*âmbito federal, quando se determina, conjuntamente, as medidas a serem adotadas, uniformizando-se a atuação de todos os poderes*”; O segundo momento de cooperação ocorre em âmbito estadual ou regional, “*quando cada ente federado adapta a decisão tomada em conjunto às suas características e necessidades*”. (BERCOVICI, 2012, p. 5)

Nas matérias de legislação concorrente entre a União e os estados, os governos estaduais são semelhantes ao governo federal, com exceção ao bicameralismo e à escassa capacidade legislativa dos estados. Possuem a maior coleta de impostos (ICMS) em termos de arrecadação, assim como determinam suas alíquotas e administram mais recursos que no período anterior ao pacto. Porém, a capacidade decisória e financeira de alguns estados fica suspensa quando comparada a estados mais ricos. (Souza, 1998).

A existência de uma planificação das competências da União, Estados e municípios, na partilha das mesmas ofertas de políticas, gera pouca margem residual para ações de autonomia dos Estados e Municípios. Para Bercovici (2012), a União e os entes Federados são concorrentes em uma mesma função, mas com âmbito e intensidade diferentes. “*Cada parte decide, dentro de sua esfera de poder, de maneira separada e independente, com a ressalva da prevalência do direito federal*”. E nas competências partilhadas, a cooperação é refletida nas chamadas competências comuns, segundo a Constituição de 1988, em que todas as esferas de governo devem colaborar para a execução das tarefas determinadas, não existindo supremacia de nenhuma das esferas na execução. (BERCOVICI, 2012, p.3).

Muito embora sejam garantidos aumento das competências legislativas e de jurisdição do governo federal e concorrentes, as questões levantadas pela literatura são

relativas ao processo de deliberação de políticas públicas centralizadas, já que a esfera subnacional não tem potencial de receita.

Nesse sentido, de acordo com Abrucio (1998); Mainwaring (1999); Ames (2000) e Stepan (2000) apud Souza (2005), a federação ocupa-se por interesses estaduais e as explicações recaem sobre o institucionalismo brasileiro, que têm forte potencial de poder informal em que os governadores exercem controle sobre os parlamentares do seu Estado no Congresso Nacional. Isso mostra que a divisão das competências favorece os governos locais, devido à expansão do seu papel como provedor de políticas públicas e sua autonomia ao longo da história. Assim, a relativa importância financeira do município brasileiro e o papel de *“principal provedor de importantes políticas sociais não é matéria propriamente concernente à teoria do federalismo e sim dos conceitos de descentralização e de relações intergovernamentais”* (SOUZA, 2005, p.9).

Ribeiro (2005) apud Souza (2005) destaca que os interesses locais seriam como moeda de troca, por negociações de *“políticas cooperativas”* dos parlamentares, desse modo, o federalismo contribuiu para fragilidade dos partidos, ao mesmo tempo em que se explica os *“arranjos nas relações entre políticas executadas pelos governos regionais e a filiação partidária dos governantes”*.

Nesse sentido, as governanças locais ou intermediárias são fortemente afetadas por relações central-local, tratando-se de transferências não-vinculadas, o que leva à afirmativa que as políticas públicas subnacionais são afetadas pela estrutura eleitoral e partidária derivada de incentivos relacionados a interações com os níveis políticos superiores. Embora os governos municipais e estaduais tenham papel importante na descentralização das políticas e na provisão de serviços públicos, a maioria dos processos desde a alocação do recurso, execução da política e fiscalização são afetadas de alguma maneira por regulação do governo federal. (Arretche, 2010).

1.4 O Sistema Tributário e o Impacto nas Receitas dos Municípios

Na década de 80, com o fortalecimento econômico e grandes avanços sociais, o federalismo fiscal no Brasil ganhou traços de distribuidor de receitas e controlador dos gastos entre os entes federados. Nesse sentido, a trajetória do país ficou marcada pela descentralização fiscal pós-1980 que culminou com a reforma tributária de 1988. E mesmo com a descentralização, após 1990 a centralização na união de alguns tributos

demonstrou papel crucial na definição da partilha dos recursos e nos gastos. (Soares, 2012)

Segundo Bercovici (2012) a formulação do sistema tributário na Constituinte de 1988 se utilizou da polarização partidária e não-ideológica nos seus debates, “*uma política de abandono por parte do Governo Federal*”, na qual a estrutura das competências, a descoordenação das receitas e dos encargos contradizem as finalidades do federalismo brasileiro: de autonomia, redistribuição e eficiência. Assim, “*as políticas sociais sofreram mudanças qualitativas ou se deterioraram não pela sua concentração na esfera federal, mas pela total falta de planejamento, coordenação e cooperação no processo de descentralização*”. (BERCOVICI, 2012, p. 21)

As políticas fiscais, a "descentralização por ausência" ² das políticas sociais e a reconcentração das receitas tributárias na esfera federal demonstram a complexidade do sistema federado brasileiro. A preponderância na centralização fiscal, seguida da descentralização das receitas e das políticas são os pontos de tensão do federalismo brasileiro e impactam no planejamento, na coordenação e na cooperação entre os entes federados e o governo federal, impossibilitando a efetividade da própria Constituição e do federalismo cooperativista entre as esferas conforme prevê a lei.

A União tem capacidade de iniciativa nas arrecadações tributárias e de controle nos gastos do governo subnacionais, tanto dos Estados e Municípios, que são limitados por legislação nacional e supervisão federal. E por mais que as unidades federadas sejam politicamente e juridicamente autônomas e tenham responsabilidades e arrecadação de impostos, sua autonomia decisória não pode ser totalmente efetivada, pois a pauta dos governos locais é afetada por regulação central. (Arretche, 2010)

Embora a descentralização exista, “*Governos locais ou estaduais não estão autorizados a coletar impostos livremente*”. E quanto aos municípios brasileiros só é permitida a taxação de propriedades urbanas, os serviços e transferência de propriedade e bens. “*Embora possa parecer uma ampla base tributária, sua autoridade tributária está limitada a definição das alíquotas de arrecadação destes impostos*” (ARRETCHE, 2010. p. 597).

Apesar disso, é cada vez mais frequente nos Estados e Municípios recursos de transferências diretas da União, com orientação redistributiva e, por vezes, de caráter partidário. Esta transferência é composta por 23,5% das receitas dos dois principais

²Bercovici. A Descentralização de Políticas Sociais e o Federalismo Cooperativo Brasileiro.

impostos federais, das quais 10% são distribuídas entre as capitais, e as 90% restantes são distribuídas entre as demais cidades. O cálculo da cota individual inverso é proporcional à renda *per capita* do estado em questão.

Nas transferências dos Estados aos Municípios, segundo o “princípio de devolução”, os Estados devem devolver aos Municípios 25% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e 50% das receitas do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). Outra transferência vigente nos municípios é a transferência universal, que é destinada às políticas de redução das desigualdades e com fins específicos, como o exemplo das políticas do sistema de saúde e educação em que todos os governos subnacionais estão obrigados a destinar parte de suas receitas. O benefício deste tipo de recurso assenta no cumprimento efetivo dos processos burocráticos, pois receitas vinculadas estão fora das barganhas políticas. (Arretche, 2010)

Segundo Soares (2012), a importância dos municípios cresceu com o aumento das receitas pós-88. Primeiro porque *“houve a ampliação da capacidade de arrecadação, através de novos tributos, como o Imposto sobre a Transferência de Bens Imóveis (ITBI), antes de competência estadual”*, e de ampla autonomia para alterar as alíquotas dos tributos próprios, o que gerou mais receita nos municípios. Outro fator do aumento dessa importância foram as crescentes transferências constitucionais de caráter redistributivo, das quais se destaca o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que pode ser dividido em duas fases: a redistribuição de cotas estaduais segundo a população do estado; em seguida, *“a divisão entre os municípios a partir de coeficientes individuais calculados pelo Tribunal de Contas da União (TCU)”*. Nas capitais, os coeficientes consideram a população e o inverso da renda *per capita*; e municípios do interior a redistribuição por transferências usa o critério populacional. (SOARES, 2012, p.7).

O problema do processo de descentralização fiscal rumo ao municípios, promovido pela Constituição, ter gerado algumas incongruências segundo a literatura foi resultante, primeiro, da maior capacidade fiscal dos municípios não ter sido acompanhada de uma descentralização coordenada de competências sobre as políticas públicas. Assim, as mesmas políticas sociais que ganharam destaque no texto constitucional foram estabelecidas como competências comuns ou concorrentes entre os entes federados, e mais, a descentralização não foi acompanhada de maior

responsabilização fiscal dos entes federados e, com isso, o endividamento cresceu entre os estados e alguns municípios.

Para Soares (2012) as transferências constitucionais redistributivas, sem condicionantes, desestimulou o esforço de arrecadação próprio dos entes subnacionais e porque não melhorou amplamente as questões de desigualdade por meio de redistribuição de renda, bens e serviços entre os cidadãos nacionais, “*dado que retira recursos de estados e municípios mais ricos, via tributos, com elevado número de habitantes pobres e os destinar a estados e municípios mais pobres*”, com pequeno número de habitantes, sem assegurar o benefício aos mais pobres, “*o que não é nada redistributivo individualmente*”. (SOARES, 2012, p.7-8)

Comparado a outras federações como Austrália, Bélgica, Alemanha, EUA, México e África do Sul, “*no Brasil inexistem provisões constitucionais regulando as relações entre estados*”, apenas o Conselho Nacional de Política Fazendária, que reúne os secretários de finanças dos estados, mas não é previsto na constituição. (SOUZA, 1998, p. 8).

As relações intergovernamentais e a descentralização no caso dos municípios brasileiros são as mais apropriadas para analisar situações como a federalismo atua na prática, seja por meio das garantias constitucionais próprias, inclusive tributárias, de execução de políticas públicas, como no caso das transferências voluntárias. Isso porque o poder que os municípios possuem reflete um papel de destaque, não apenas pela existência de políticas descentralizadas, mas pelo distanciamento da concorrência com os estados (Souza, 2005).

Nos municípios a capacidade de implementação de políticas e de arrecadação de recursos próprios é altamente diferenciada, sem contar o seu potencial de aumento das receitas por meio de transferências voluntárias. E também como ocorre com os estados, há um controle dos tribunais de contas sobre este ente. Porém, na Constituição de 1988, os municípios passaram a ser regidos por leis orgânicas próprias, elaboradas pelos seus respectivos legislativos. E a partir de meados dos anos 1990, os governos locais passaram a ser os principais provedores dos serviços de saúde e de educação fundamental, a partir de regras e de recursos federais, as quais visam a garantir aos cidadãos locais padrões mínimos de acesso a serviços públicos. (Souza, 1998).

1.5 As Transferências Voluntárias da União aos Municípios

A inclusão dos municípios no sistema federativo brasileiro foi, em partes, pela necessidade da representação do poder Estado na esfera local nas funções essenciais de atendimento às demandas dos cidadãos. Esse potencial crescente do Município como executor de políticas públicas é bem visto quando pensado no aumento das receitas via transferências voluntárias da União, com vista à implementação das políticas públicas que impactem sobre as desigualdades dos Estados federados.

Segundo Pereira e Mueller (2002) e Bijos (2013), em pesquisa ao período compreendido entre 2000 e 2012, as transferências voluntárias da União para estados e municípios têm crescido substancialmente. Especialmente por meio de emendas parlamentares individuais dos deputados federais e, ao contrário, os programas ministeriais têm se mostrado pouco eficientes na aprovação de projetos destinados à distribuição de recursos de combate às desigualdades. (Apud Moutinho, 2016)

Tal sucesso nas transferências tem sido creditado a uma política concebida em um sistema complexo de relações intergovernamentais que combinam incentivos e sanções aos entes subnacionais (Souza, 1998). As normas institucionais da relação entre os deputados federais e os líderes políticos importam muito nas explicações para efetivação das emendas parlamentares e no fluxo de transferências voluntárias da União. (Bijos, 2013)

No que se refere à origem dos recursos, seja para benefício de Estados ou Municípios por meio de proposta de convênio do parlamentar ao executivo, seja para a implementação da política pública aprovada de maneira explícita por meio dos ministérios, em ambos os casos os recursos devem, primeiramente, ser alocados no plano orçamentário do governo federal. (Moutinho, 2016)

Desde 1988 o planejamento e elaboração orçamentária para os estados e municípios federados dependem do processo de desenvolvimento do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA); desse modo, as transferências da União são definidas através da Proposta de Lei Orçamentária Anual e envolvem o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a Presidência da República, e entidades da administração pública juntamente com atores do poder executivo e legislativo das esferas nacionais. (Soares, 2012)

Segundo Souza (1998) o que vem ocorrendo nos grandes municípios é o aumento das relações intermunicipais de maneira cada vez mais crescente, por meio da

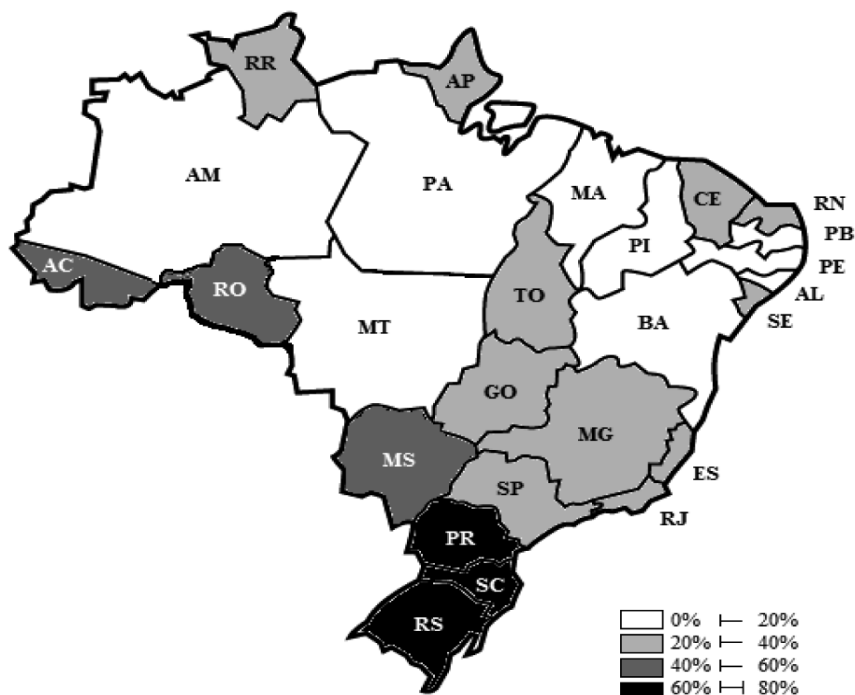
constituição de inúmeros consórcios, principalmente nas áreas de saúde, proteção ambiental e desenvolvimento econômico. Mesmo com os recursos de recolhimento tributário concentrados na União a Constituição de 1988 “*assegura às esferas subnacionais cerca de 32% de todos os impostos coletados no país*”, assim, os municípios podem receber uma grande parte das receitas totais, (SOUZA, 2005, p. 12)

Soares (2012) destaca que nos municípios que receberam mais recursos de Transferências Voluntárias, os prefeitos eram do mesmo partido que o Presidente da República ou da base aliada ao governo ou têm partidários em posição nos ministérios que concentram Transferências.

Desse modo, além de formalmente existirem critérios para repasses na dimensão redistributiva, que privilegie municípios mais pobres. Os beneficiados no processo de distribuição dos recursos via transferência voluntária variam conforme “*o grupo partidário do autor da emenda, indicando que os parlamentares da base aliada ao governo federal tinham sido recompensados em relação aos congressistas dos partidos de oposição*”. (MOUTINHO, 2016, p. 13)

Em análise às emendas parlamentares individuais, há uma grande concentração de recursos para a região Sul do Brasil, onde o governo, no período estudado, tem um maior número de deputados da base aliada do que nas outras regiões. Assim, os interesses partidários corroboram a manutenção das desigualdades regionais no Brasil. Como mostra a imagem abaixo, em que as regiões mais pobres do país recebem menos recursos, quando na realidade o objetivo das transferências voluntárias é distribuir recursos aos Estados e Municípios mais pobres, para a execução de políticas públicas para amenização das desigualdades, tendo como critério base para liberação do recurso aos estados e municípios, o cálculo da menor de menor renda *per capita*.

Figura 1. Municípios que Receberam Transferências Voluntárias via Emenda Parlamentar



Fonte: Moutinho, 2016³.

Este tipo de transferências voluntárias da União via questão partidária “*distorce uma das finalidades das transferências voluntárias, uma vez que deveriam visar à diminuição das desigualdades existentes entre os municípios do país*”. Mas na realidade são as regiões mais ricas do Brasil recebem proporcionalmente mais recursos que as regiões mais pobres, a destacar, o Estado do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná. (MOUTINHO, 2016, p. 13)

Assim, a literatura mostra que o mais importante para receber transferência voluntária é fazer parte da base aliada do governo e não ser mais pobre ou necessariamente o que mais precisa do recurso para a execução das políticas. E este, de fato, é um resultado esperado do jogo político, embora não seja o mais justo, do ponto de vista democrático.

Segundo Moutinho (2016) os municípios que mais solicitaram recursos junto aos programas ministeriais não foram exatamente os que mais receberam recursos. Ademais, as propostas dos municípios resultantes de emendas parlamentares de deputados federais da base ou oposição mostram mais bem sucedidas quando comparadas as resultados nos processos dos programas ministeriais.

³Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros: mapeamento do cenário nacional.

Para Soares (2012) a participação dos entes locais na distribuição dos recursos de transferências voluntárias da União é explicada a partir de três dimensões: político-partidária, redistributiva e de eficiência.

Soares (2012) enfatiza que as transferências da União aos municípios brasileiros no período de 1995 a 2010, foi um período de sucessivas recomposições da receita, tendo como principal fim as contribuições sociais. A União, além de organizar os gastos dos governos, limitando sua capacidade de endividamento com o vínculo das receitas a políticas específicas, também desenvolveu aparatos de políticas redistributivas nas transferências intergovernamentais para saúde e educação, seja pela ampliação da participação dos municípios nas receitas públicas por arrecadação local ou transferências constitucionais.

Claramente as transferências aos Municípios e Estados influenciam na receita do governo federal, porém ganham relevância subnacional, pois ampliam a capacidade de execução de políticas públicas e investimentos no meio local, além de darem espaço para os governos planejarem outras políticas, não relacionadas às transferências vinculadas. (Soares, 2012).

Os recursos destinados aos municípios através de transferência voluntária eram definidos por critérios políticos partidários, redistributivos, e relacionados à capacidade técnica. Uma forma de poder político ou recurso político nas negociações horizontais e verticais.

Nas negociações horizontais a formação de uma coalizão de governo, composta por partidos que detém a maioria dos deputados e senadores no Congresso Nacional, passa pela distribuição de cargos em órgãos do poder executivo, e estes serão tanto mais disputados quanto maior for o volume de recursos que dispuserem [...] deve ser ressaltado que parte das TVU é formada pelas emendas parlamentares ao orçamento da União, emendas coletivas e individuais que dependem da liberação de recursos do governo federal e que, portanto, são objetos de barganha na aprovação de iniciativas legislativas do Poder Executivo. (SOARES, 2012, p.4)

No plano vertical as transferências são utilizadas para fortalecer a capacidade de gastos dos entes federados e as escolhas são relativas aos aspectos: redistributivo e técnico, porém, dificilmente um município que não tem um nível razoável de burocracia e pessoal especializado na administração pública irá conseguir produzir um projeto técnico a ponto de concorrer nos processos seletivos dos órgãos executores. (Soares, 2012).

Apesar das receitas de transferências voluntárias não representarem a principal fonte de recursos dos municípios, devido à autonomia e regularidade fiscal dos municípios. Contudo, as transferências voluntárias não são desprezíveis, pois não há limites a este tipo de transferência e podem até superar a arrecadação própria do Município ou Estado. E são atrativas aos municípios porque permitem aumento sua capacidade de implementação de políticas públicas, principalmente as de investimentos, em um contexto marcado por elevados gastos com pessoal, consumo governamental, despesas financeiras e alta vinculação das receitas a gastos sociais. Além de representarem uma importante fonte de poder para o Executivo nacional, seja nas suas relações com o Legislativo nacional, seja nas suas relações com os governos e subnacionais. (Soares, 2012).

Portanto, a definição das transferências voluntárias da União para os municípios ocorre em dois momentos: 1) com a elaboração e execução orçamentária; 2) com o protagonismo do poder Executivo Federal, “*com amplo poder de incluir no orçamento as TVU e, posteriormente, executá-las ou não*”. Nesse sentido, o presidente tem tendência a beneficiar os municípios do mesmo lado partidário, objetivando fortalecer a base do partido no nível local. Assim, um prefeito que não seja do mesmo partido do chefe do Executivo Federal, mas que seja de um partido que compõe a base também pode ser beneficiado com os recursos. (SOARES, 2012, p.20).

1.6 Conclusão

Pode-se concluir que a Constituição de 1988 trouxe à tona os valores democráticos, onde a descentralização política, financeira e administrativa assumiu papel significativo. A descentralização política e tributária nos estados, municípios e Governo Federal contribuiu para a consolidação da democracia e tem forçado o governo federal a negociar com as esferas subnacionais a implementação de políticas públicas compartilhadas. Com isso, os municípios e estados ganharam espaço como provedor de políticas sociais através das transferências vinculadas. Outras transferências que também aumentaram foram no número de convênios e consórcios em parcerias com o governo federal, onde destaca-se o papel dos municípios como executor de políticas públicas, pelo fato de o município estar mais presente que o estado na vida do indivíduo comum. Potencializando o papel dos municípios de bom descentralizador de políticas, seja por meio institucionalizados ou de negociação político-partidária.

Na esfera federal, a descentralização tem enfrentado questões como a regulação aos estados e municípios para impedir comportamentos clientelistas comuns, principalmente, administração pública, além de deliberar sobre a aprovação de políticas públicas por meio dos órgãos executivos. Quanto à deliberação sobre a entrada das políticas públicas no orçamento, o Brasil se tornou mais democrático, embora centralizado. E o problema da centralização existe e preocupa, na medida em que as decisões tomadas podem ter interferência de ideologias partidárias, que levam benefícios a mais estados que a outros.

Por outro lado, a experiência brasileira mostra que a não-interferência do governo central no orçamento e, conseqüentemente, nas políticas públicas em um país marcado por vasta heterogeneidade regional levaria ainda mais à acentuação de suas diferenças e desigualdades.

2. POLÍTICA NO BRASIL NA ESFERA SUBNACIONAL

2.1 Introdução

Neste capítulo será feita uma breve exposição das contribuições da literatura política acerca do poder local municipal no Brasil. Muito antes do pacto federalista de 1988, que formalmente incluiu os municípios na estrutura organizacional federada, a descentralização no aspecto geopolítico já vigorava no interior do Brasil no período colonial e provincial através dos poderes de dominação dos grandes fazendeiros.

Neste sentido, o papel dos municípios de representação do poder do Estado na esfera local sempre foi essencial nas funções de atendimento a serviços básicos a população, porém amplamente reduzido e democrático no período da Primeira República. É um fato que a presença descentralizada do Estado, com a incorporação dos municípios a organização federada, sempre foi revertida por um potencial crescente como executor de políticas públicas, principalmente após as garantias dos direitos civis, políticos e sociais previstos na constituição de 88. O que elevou ainda mais a relevância do Estado na esfera local. Desse modo, a partir de 88 os municípios pelas suas características difusas e pela sua facilidade em suprir os interesses locais através da formulação de normas específicas, tomou pra si o papel de destaque na democracia brasileira.

No período da Primeira República, em que a estrutura social dominante foi empecilho à competição política, como aponta a tradição dos estudos municipais, de Lima Júnior (1984); Leal (2012); Rojas de Carvalho (2003) e Silva (2011), o controle político de base familiar era exercido através do monopólio da terra com sua variante estritamente ligada ao desenvolvimento social e econômico do estado e município em questão.

Segundo Silva (2011), a literatura política está ancorada em interpretações que consideram o município fonte de clientelismo e, portanto, de poder oligarquizado. É uma ideia que perpassa a política nos municípios brasileiros até hoje: é que existe um tipo específico de competição na dimensão local, incapaz de *“englobar atores políticos diferentes [dos tradicionais] nas disputas, o que é consequência de um sistema oligarquizado”*. (SILVA, 2011, p. 3)

Neste contexto, a primeira seção busca mostrar como o grau de participação política nos municípios está relacionado à existência de governos oligárquicos ou aos estados e municípios com baixo desenvolvimento econômico e social.

Na segunda seção, serão incluídos no debate alguns aspectos do “processo do democratizante”, do “desenvolvimento político”, e da “política moderna”, que causaram mudanças no poder político local. Destacando o processo de desenvolvimento na política municipal advindo das mudanças redemocratizantes, tanto pelo sistema eleitoral e sistema partidário como pelas normas institucionais. A destacar, a ruptura símbolo com o período anterior, pela inclusão do sufrágio universal (na qual as mulheres e analfabetos tiveram direito ao voto). E a liberalização para criação de partidos políticos (que possibilitou o acesso das camadas sociais, antes excluídas, à participação na competição partidária entre vários grupos).

Na seção seguinte, será focado no prisma subnacional: o município e sua casa legislativa, levando em conta a importância dessa instituição pela sua autonomia de produção normativa no sistema político. Nesse sentido, se busca compreender qual a base de sustentação, no processo decisório, das relações do Poder Executivo e Legislativo levantados pela literatura, a fim de verificar se houve modificações no padrão de comportamento político nas Câmaras Municipais. Por fim, serão apresentadas algumas conclusões.

2.2 Política Municipalista

Para se fazer uma abordagem panorâmica da política local é necessário olharmos para a origem das instituições brasileiras, em especial para a semente originária da política municipalista: o coronelismo. Embora comumente se pense que a origem do poder subnacional no Brasil teve início em 1988 (com base o federalismo norte-americano), a descentralização no aspecto geográfico e político já era um modelo que vigorava no Brasil num período muito anterior ao pacto federalista de 1988, poder este, exercido pelos grandes proprietários de terra.

Leal (2012), ao se reportar a política Municipal, destaca no livro “*coronelismo enxada e voto*” que no interior Brasil coexistia um sistema político de ampla base representativa, em que o coronel era uma manifestação do poder econômico privatista e político. Desse modo, toda a estrutura agrária espalhada pelo Brasil, fornecia bases de sustentação do poder privado por meio de famílias tradicionais detentoras do poder

econômico e de dominação social, e todos os recursos dos quais dispunham seriam um instrumento facilitador à interação com o Estado.

Segundo Leal (2012) o coronelismo quer dizer compromisso, ou uma rede de relações de troca que iniciava no coronel, percorria pelo executivo estadual, passava por deputados estaduais e federais até o presidente sobre o qual o resultado das eleições dependia do apoio do maior número acordos firmados com os coronéis.

Como a situação da economia agrária brasileira era caracterizada pela concentração de terras nas mãos de grandes proprietários, a população rural era economicamente dependente dos grandes fazendeiros. Assim, o coronel era o intermediário entre o Estado e os votos do campo. Diversos estudos sobre o poder local no Brasil apresentam o chamado “voto de cabresto”, onde o homem rural era induzido, pelo grande proprietário de terra local, a votar em determinados candidatos. (SIMAS, 2004, p. 27)

O controle de votos pelo coronel conservava o poder das elites e mantinha a estabilidade do sistema político. Dentre as principais características dos municípios, a lembrança dos coronéis como figura central ocupa lugar de destaque. Baseado no seu prestígio pessoal e no seu poder de angariar votos o sistema de *“acordo entre as elites locais e estaduais para produzir o resultado eleitoral desejado era o caminho com o menor custo político para o governador”* e maiores benefícios aos donos da terra. (SIMAS, 2004, p. 29)

Para Simas (2004) a implementação do federalismo com a ressignificação dos municípios não seria suficiente para garantir o fim das práticas clientelísticas e oligárquicas. Para o autor, a autonomia administrativa e financeira poderia até levar ao fim das práticas relacionadas à rede de compromissos, mas a política oligárquica sobreviveria por outros meios.

Soares (2001) apud Simas (2004) destaca que no Brasil, o executivo local se utilizava dos recursos municipais de acordo com suas preferências pessoais. Assim, a autonomia financeira pós-reafirmação do pacto federalista apenas o colocaria diante de uma busca por recursos estaduais e federais não mais tão necessária, mas, de todo modo, o modelo de política oligárquica se manteria intacto enquanto um exercício de poder com baixa competição nos distritos eleitorais mais afastados dos centros urbanos.

Segundo a literatura, a política oligárquica brasileira teve fases: no primeiro momento, antes de 1930, o controle político foi exercido de forma diferente do período do governo Vargas, 1945 até 1964. No período anterior a 1930, as famílias tradicionais dispersadas pelo interior eram possuidoras do poder econômico e de uma dominação

social e política. Após 1930, segundo Simas, o sistema político vigente no Brasil não era o coronelismo, mas o mandonismo.

Carvalho (1997) apud Simas (2004) define o mandonismo como um traço da política tradicional brasileira existente desde a colonização e sua diferença comparado ao coronelismo está vinculada ao papel do coronel nos dois diferentes períodos da história. No mandonismo, os coronéis perdem seu poder de agente político e apenas passam a ser coronel como indivíduo, ou seja, aquele que exerce controle baseado no domínio pessoal na estratégia de administração de suas posses e terras, apenas.

O poder local dos grandes fazendeiros passa a ser exercido como mandonismo e não mais como um sistema enfronhado nas estruturas de poder. Deste modo, os arranjos políticos que as oligarquias locais ligadas aos coronéis fizeram com os interventores nomeados por Getúlio Vargas após a Revolução foram pautados no mandonismo e não mais pela aliança coronelista existente até 1930. (SIMAS, 2004, p.32)

Segundo Soares (2001) apud Simas (2004) o poder oligárquico durante o período de 1945-1963 pode nos levar a uma classificação da política local no Brasil. Neste sentido, o autor estabelece estágios de classificação que seguem no caminho da política democrática ou da política oligárquica. A classificação do autor ao poder local permeiam: a) cenários políticos de significância do voto do eleitor rural; b) o poder político dos fazendeiros; e c) o nível de urbanização presente nos municípios, desse modo:

- 1) O poder político quando vinculado a grandes propriedades de terra; com dependência do setor agrícola na economia do município; e situação em que o peso do voto do eleitorado rural é significativo: neste contexto se tem uma *oligarquia hegemônica*, e sua base de dominação são famílias tradicionais.
- 2) Em municípios onde o eleitorado rural é pequeno e nesta situação há um crescente aumento da urbanização; somado a uma grande concentração de propriedade agrícola: a tendência é que ocorra uma dominação urbana, mas com *oligarquia presente*, que sofre mutações para se manterem. Neste contexto, o peso do voto do eleitor rural tem baixo peso, pois embora haja grande concentração de propriedades terras, com município urbanizado a população torna-se independente, não tendo vínculos rurais.

- 3) O terceiro tipo são municípios rurais onde a maioria dos eleitores está situada no campo, assim, pode se desenvolver uma *poliarquia rural*, se a terra foi distribuída de modo desigualitário. Uma vez que a distribuição igualitária da terra impossibilita a dependência econômica dos trabalhadores rurais em relação aos fazendeiros.
- 4) Outros tipos de municípios que podem existir, destacado por Soares, são em sociedades que a propriedade da terra foi distribuída igualmente, e os trabalhadores rurais representam um percentual pequeno dos votos no município, o que leva a impossibilidade de desenvolvimento da política oligárquica.

Desse modo, pode-se entender que a oligarquização prevalecente no sistema político brasileiro é um sintoma do atraso na representação da organização política.

Os estudos sobre “*oligarquias municipais relatam que era muito difícil à existência de um segundo ou terceiro candidatos de peso em locais politicamente dominados por uma família tradicional*”. E que o fim da política oligárquica local está diretamente relacionado às normas institucionais e a entrada de novos atores no meio local, elevando o grau da competição política nos municípios (SIMAS, 2004, p. 47).

2.3 Competição Partidária e Desenvolvimento Político

O tema da oligarquização fundamentalmente inerente à política local, só deixa de ser central nas discussões a partir do momento em que as instituições políticas aparecem e dispersam os poderes antes oligarquizados.

Rojas de Carvalho (2003) e Silva (2011) em pesquisas, realizadas em municípios brasileiros, sobre a geografia do voto destacam que o sistema de competição partidária foi proveniente das normas institucionais inclusivas e liberalizantes, além também, do tamanho do distrito eleitoral, das características do eleitor e do desenvolvimento econômico e social do município, conforme a teoria de Robert Dahl (1997).

Rojas de Carvalho (2003) em pesquisa a competição política nos municípios brasileiros analisa a distribuição geográfica dos votos dos candidatos à Deputado Federal eleito nos municípios nos anos 1994 e 1998. E correlaciona o número de

candidatos para cada município às variáveis socioeconômicas e ao grau de urbanização do município.

A correlação entre os candidatos efetivos nos municípios e as variáveis socioeconômicas mostrou que quanto mais urbanizado for o município e quando a renda da população for proporcionalmente alta, maior será o número de candidatos competindo ao cargo de deputado federal. “*Enquanto municípios pouco urbanizados, com renda e escolaridade baixas, tendem a possuir um número pequeno de candidatos efetivos*”. Assim, foi verificado que municípios mais pobres têm menor competitividade política e maior tendência à oligarquização ou à continuidade de uma política oligárquica. (ROJAS DE CARVALHO, 2003, p.50).

Assim, na pesquisa realizada sobre a geografia dos votos e o grau de competitividade dos municípios brasileiros, mostrou que, na distribuição geográfica do voto, o sucesso eleitoral dos Deputados Federais eram maiores em distritos eleitorais de magnitude elevada, contrariando pressupostos da literatura que consideravam que o êxito eleitoral tinha base eleitoral concentrada, de políticas de reduto eleitoral, porém segundo Rojas de Carvalho (2003), em distritos eleitorais maiores tais práticas têm sua manutenção desestabilizada. Assim:

Metade dos deputados federais teve por referência na arena eleitoral distritos de outra natureza, ou seja, conexões eleitorais que se traduzem num conjunto de incentivos distintos daqueles preconizados pela literatura distributivista [de políticas de reduto eleitoral]. Em média, 30% dos representantes eleitos apresentaram um padrão de votação concentrado e não-dominante; trata-se, sobretudo, dos deputados com base eleitoral nas capitais e das grandes cidades, para quem os benefícios desagregados trazem pouco, ou nenhum, dividendo eleitoral, já que não são passíveis de reivindicação de crédito, dada a grande dimensão desses colégios eleitorais (ROJAS DE CARVALHO, 2003, p. 119).

Para Simas (2004), as análises realizadas por Rojas Carvalho mostram o desenvolvimento econômico acessível nos centros urbanizados está relacionado à presença de uma política partidária mais competitiva, e que ao contrário, nos municípios mais pobres verifica-se uma menor competição e tendência a política oligárquica. Além do mais, Rojas de Carvalho concluiu que as novas normas levaram a uma maior dispersão dos votos entre os candidatos que competiam nas eleições ao cargo de Deputado Federal.

Desse modo, pode-se afirmar que ainda há diferenças significativas entre as cidades do interior e capital, em que “*o fim da política oligárquica local está*

relacionado à entrada de novos atores políticos na arena eleitoral local, elevando o grau da competição política nos municípios”. (SIMAS, 2004, p. 45)

Segundo Silva (2011) a centralidade do poder nas famílias tradicionais era comum ao Brasil no período da primeira República e, ao contrário, a natureza descentralizadora do federalismo brasileiro e as mudanças nas regras eleitorais consolidaram no sistema político novos padrões de comportamentos que foram melhores percebidas dentro dos estados e municípios tendo em vista a ruptura com o sistema oligárquico e clientelista sobrevivente na política do interior.

Silva (2011), em pesquisa realizada sobre a distribuição geográfica do voto em municípios do Ceará e Piauí, verificou que as competições entre os partidos em eleições para cargos majoritários dos municípios demonstraram que os votos não se restringiam a partidos específicos, que ao contrário, havia uma “distribuição” dentre os partidos políticos, tornando a competição menos oligárquica.

Desse modo, segundo Silva (2011), as mudanças no sistema eleitoral prevendo disputas proporcionais, multipartidária e de lista aberta para cargos políticos nos municípios foram uma abertura para o fim de “*condições que mantinham as práticas oligárquicas nas disputas eleitorais. Assim, o regime multipartidário e a descentralização de competências e prerrogativas, democratizaram a competição política, ao menos parcialmente.*” (SILVA, 2011, p. 4).

Outra análise sobre a participação política envolvida a um processo de desenvolvimento político é levantada por Schwartzman (2007). De acordo com autor, o período de 1945-1964, no Brasil, foi marcado por uma participação política de massas. Impulsionada por uma “*onda de liberalismo democrático que passou a imperar em toda América Latina logo após a segunda guerra*”, isto despertou na sociedade um apreço pela liberdade política além de uma abertura para variados tipos de participação. (SCHWARTZMAN, 2007, p. 214)

Em interpretações de teorias tradicionais, um sistema político estável estaria ligado ao desenvolvimento econômico e social, segundo a corrente de Lipset (1967) de relação entre democracia e desenvolvimento. Contudo, Schwartzman (2007) destaca um modelo para melhor compreender regimes democráticos como o brasileiro.

Schwartzman utiliza uma perspectiva analítica da história, do desenvolvimento social e econômico, assim como a institucionalização brasileira para compreender o nível do desenvolvimento do regime.

O desenvolvimento econômico pode ser facilmente compreendido com o crescimento da renda per capita, modificações tecnológicas e relações de trabalho. Já as mudanças no meio social também causam um efeito potencial sobre os fenômenos políticos. O conceito de desenvolvimento social para Schwartzman refere-se ao:

Aumento do bem estar da população, bem como, acordos com as pautas das sociedades modernas de consumo de massa- consumo de bens industrializados, educação aumento da expectativa de vida, urbanização. As mudanças de consumo e comportamentos representam um aumento das comunicações, uma extensa e gradativa escala social de participação, do nível local ao nacional e internacional, um processo de mobilização social, no dizer de Karl Deutsch, que se reflete mais ou menos diretamente na área política como aumento de participação. (SCHWARTZMAN, 2007, p. 217)

Assim, Schwartzman (2007) busca responder como a mobilização social se traduz em processos de participação. Segundo o autor, a natureza do processo de modernização e mobilização social, conforme a concepção Lerner, vê no aumento da participação política, na forma de comparecimento eleitoral, um desenvolvimento dos processos de urbanização e alfabetização, além do destaque ao próprio sistema político, pois *“um sistema institucionalizado é mais capaz de absorver melhor demandas de participação que regimes fechados que tendem a restringir áreas de participação”*. (SCHWARTZMAN, 2007, p. 220)

Nesse sentido, sociedades que passam por processos de modernização e aumento na participação eleitoral, isto segundo o autor, são consequências dos processos de desenvolvimento da alfabetização e urbanização, porém destaca que *“a participação política não deriva, de forma simples, dos processos de transformação social”*. (SCHWARTZMAN, 2007, p. 218).

Para Schwartzman os fenômenos políticos no Brasil não são totalmente explicados a partir de um modelo de polarização entre grupos de interesse. Para compreender o cenário político brasileiro a fim de construir explicações estruturais e compreender suas dinâmicas da política participativa e representativa é preciso considerar outras variáveis em que permeiam os grupos de interesses.

Nesta perspectiva, os aspectos econômicos e sociais são insuficientes para explicarem o desenvolvimento político. Para Schwartzman, no Brasil existem empecilhos que dificultam a participação e a representação política. São: a) *“características estruturais da formação do estado, seu papel e seu peso relativo no conjunto da sociedade”*; b) a estrutura do sistema político formal; c) e os processos de

disputa, negociação, composição ou polarização que decorre no interior do sistema político. “*A lógica da competição política não deriva simplesmente dos interesses subjacentes aos partidos políticos, nem as regras formais de ordenamento jurídico do sistema político*”, ela possui uma dinâmica própria, que se acomoda a estrutura estatal burocrática, patrimonial e corporativista (SCHWARTZMAN, 2007, p.221).

Para melhor explicar seu argumento, Schwartzman (2007) destaca dois modelos de representação política: a) quando o sistema econômico possui autonomia ao regime político e se sobressai a ele, as forças internas de grupos econômicos controlam a sociedade para “*organizar e influenciar as normas e mecanismos de decisão que determinam a distribuição de recursos pela sociedade*”, conforme o sistema econômico liberal europeu. (SCHWARTZMAN, 2007, p. 226)

Entretanto, para Schwartzman, este regime em que economia é central, no Brasil, ele não se desenvolveu plenamente, traços desse modelo existe em São Paulo em que houve um relativo desenvolvimento econômico, contrário ao que se comprova no resto do país. b) o tipo de política representativa que vigora no país, segundo Schwartzman (2007), é a *política de cooptação*, onde grupos dominantes buscam a representação de seus interesses através da “*política de controle e manipulação das formas emergentes de participação*”.

Segundo o autor, “*a distinção entre política cooptação e um processo político de mobilização popular fica clara quando comparada a radicalização a partir de cima com processos de demandas crescentes de participação*”. Esse processo de cooptação que prevalece no desenvolvimento da história brasileira, quando continuada tende a perversão por ser de base representativa fraca. Os processos de cooptação realizados pelas elites patrimonialistas em lideranças políticas, segundo autor, são uma forma de controle de representação, uma vez que impede a entrada de agentes políticos que não atendam os interesses das elites dominantes. (SCHWARTZMAN, 2007, p. 226-227).

Schwartzman (2007) embora destaque a existência de interesses privados na estrutura do estado brasileiro. Acredita que para ter um sistema político eficiente de ampla sustentação, a representação política, deve excluir os interesses privados e o Estado deve se tornar ator responsável dos interesses sociais. “*isto significa dar uma base representativa adequada ao processo de coordenação e planejamento nacional, de tal forma que este processo seja adequadamente controlado para evitar ineficiência e autoritarismo*”. (SCHWARTZMAN, 2007, p.264.)

A experiência de outros países sobre desenvolvimento político ligado a participação e representação mostra que sistemas políticos partidários estáveis contaram com a participação inicial de grupos de poder econômico no controle da política paralelo aos interesses sociais. E só em seguida que este papel foi ampliado aos outros grupos e setores sociais. Assim, destaca que a democracia brasileira para chegar a solidez necessária a sociedade deve se organizar de forma autônoma sobre novas bases, em que a incorporação dos grupos tradicionais, seja por representação adequada para se evitar ineficiência, autoritarismo e privatizamos, ao mesmo tempo em que a política seja uma representação dos interesses gerais da sociedade.(Schwartzman, 2007)

2.4 Instituição Legislativa e Processo Decisório no Município

A redemocratização e a discussão do pacto federativo no ano de 1988 valorizou o papel dos municípios no sistema político brasileiro, ao tornar os poderes executivo e legislativo autônomos, e com suas leis orgânicas próprias, ou seja, ao dar-lhe a capacidade de legislar sobre os interesses locais em complementação as constituições estadual e federal.

O Brasil, segundo o Instituto de Geografia e Pesquisa (IBGE), tem 5.570 municípios, dos quais 1.363 foram criados a partir de 1989, segundo o texto constitucional a criação de um município § 4º “[...] far-se-ão por lei estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei”. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

De acordo coma as regras para disputa eleitoral, a constituição prevê, periodicidade nas eleições de quatro em quatro anos e a durabilidade do mandato para vereadores, prefeitos, deputados, governadores e presidente são de quatro anos e de oito anos para senadores, com eleições em dois momentos.

As escolhas dos representantes do poder Executivo e Legislativo na esfera Estadual e Federal coincidem, enquanto na esfera municipal, a eleição para escolha do Executivo e Legislativo ocorre em momento diferente.

Algumas peculiaridades das eleições no município são: a disputa para escolha do Prefeito em município com menos de 200.000 (duzentos mil) habitantes, a eleição se dá no sistema majoritário por maioria simples; e para municípios maiores de 200.000 (duzentos mil) habitantes, pode haver segundo turno em casos de não atingida a maioria

absoluta no primeiro turno. Além disso, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) regulamentou através da resolução 21.702/2004 um conjunto de instruções sobre o número de vereadores a ocuparem as cadeiras do parlamento municipal baseado na magnitude específica de cada distrito eleitoral.

Para os cargos do legislativo seguido pelas Assembleias Legislativas Estaduais, Câmara dos Deputados Federais e as Câmaras Municipais de Vereadores, vigora o sistema proporcional de lista aberta com distritos plurinominais, que segundo Código Eleitoral brasileiro são delimitadas pelos artigos 105 a 113 da Lei 4737/1965, conforme a regra do coeficiente eleitoral e o sistema de transferência de votos.

As definições das competências do Poder Executivo e do Poder Legislativo, e as regras para o funcionamento do processo decisório, estão dispostas na Lei Orgânica de cada Município. E no regimento interno da Casa Legislativa estão definidos o modo como as matérias são votadas; se é necessário quórum qualificado conforme a matéria; as regras para formação das comissões e os tipos de comissões; os prazos para as votações e os tipos de tramitação, conforme a matéria, além de regulamentar sobre as sessões. (Simas, 2006)

Inúmeros estudos sobre o legislativo ora focam fatores externos para aferirem sobre o comportamento dos parlamentares como trabalhos de Ames (2003); Mainwaring (2001) e Santos (1999); e ora tais comportamentos relativos à dimensão interna de relação do executivo e legislativo, são explicados por Figueiredo e Limongi (1994); Abranches (1998); Figueiredo (2001); Amorim Neto (2000); Ricci (2003); sobre o qual assenta a teoria institucionalista.

Para Silva (2014) vários estudos recentes na esfera subnacional se somam no intuito da verificação da capacidade efetiva de produção de políticas públicas no âmbito da federação brasileira. Kerbauy (2005) em análise a municípios de São Paulo e Santa Catarina buscou verificar o modo como os legislativos locais interagem com o executivo e *“no que se refere ao processo decisório, procura mostrar como as diferenças apontadas entre os estados estão correlacionadas ao tamanho dos municípios e ao grau de urbanização”*. (KERBAUY, 2005, p. 339)

Desse modo, destaca duas dimensões que perpassam a política local no Brasil:

- 1) São as condições vinculadas à estrutura fiscal federativa, às desigualdades econômicas, sociais e regionais entre municípios e à dinâmica local resultante dos interesses e das forças políticas locais, assim como, fundamentalmente, das diferenças entre rural e urbano, que marcam significativamente as práticas políticas locais. Nos estados e municípios com

características predominantemente rurais, a política continua marcada pelo clientelismo e pela pequena capacidade de renovação das elites políticas locais. Nos estados e municípios com características predominantemente urbanas, as elites locais mostraram maior capacidade de renovação [...] há mais espaço para a autonomia decisória e para a adoção de decisões mais universalistas e menos clientelistas; 2) a virtuosidade do sistema participativo contrasta com o sistema representativo.[...] A participação da sociedade civil nos negócios públicos minimizaria o patrimonialismo e a privatização da política, e enfatizaria os procedimentos participativos, em detrimento da qualidade da decisão e da representação. O círculo vicioso do sistema representativo estaria relacionado ao sistema eleitoral e ao sistema partidário, favoreceria o individualismo apartidário, o baixo prestígio do partido, a troca constante de legendas e a lista aberta, que caracterizariam especialmente a lógica da disputa política dos legislativos locais. (KERBAUY, 2005 P, 350-351)

Assim, destaca que a descentralização administrativa, fiscal e as diferenças econômicas dos municípios rurais e urbanizados do Brasil, assim como a participação política, o sistema eleitoral e partidário são fundamentais para entender a valorização da política e das instituições do governo local.

Muito embora existam poucos estudos sobre o legislativo local na sua dimensão interna de relação com o executivo, os poucos estudos disponíveis são relacionados a características comportamentalistas da teoria institucional da escolha racional, de baixa atuação do legislativo.

Segundo Ávila Filho (2004) o legislativo local seria uma “*instituição clientelista por excelência e homologadora das decisões do prefeito*”, baseado pela hipertrofia do poder executivo, com relações de dependência político-partidária dos governos locais. Para Ávila Filho (2004), os vereadores municipais tem pouca margem residual para produção normativa e dificuldade de atender as preferências do eleitor, já que o município legisla sobre interesses locais apenas em sentido de complementar algo que a constituição estadual e federal. (apud KERBAUY, 2005, p. 350).

Por outro lado, esse padrão de comportamento da política local pode ser revisto depois de incorporado a sociedade civil ao processo de discussão e gestão das políticas públicas, “*especialmente nas políticas sociais, [o diálogo entre Estado e sociedade] levam a decisões mais racionais das políticas públicas locais e aumentam sua qualidade, eficiência, eficácia e efetividade*” (AVRITZER, 2002 apud KERBAUY, 2005, p. 350).

Kerbauy (2005) defende que além da relação Executivo e Legislativo terem grande peso para posicionamentos decisórios na arena, mudanças institucionais advindas da criação dos conselhos municipais definem o processo decisório, e se

constituem como ator participativo. Então, para contornar a perspectiva da literatura: que o poder legislativo local é um ator com baixa atuação na arena e com forte papel de cooperação com Executivo, a autora defende que a entrada de grupos plurais na arena decisória através dos canais de participação formalizados podem modificar velhas práticas clientelistas.

Os conselhos gestores têm capacidade para modificarem o padrão de comportamento no governo municipal, pois simbolizam uma abertura na arena de tomada de decisão, com base no princípio da participação republicana. Que supõe a existência de um canal de comunicação entre o Estado e a sociedade em espaços públicos. (Kerbaury, 2005)

Para Silva (2011), a participação da sociedade civil pode significar ao longo da história a possibilidade de se alterar a estrutura estatal, de hegemonia de pequenos grupos, imprimindo no processo debate, a dimensão do diálogo. Nesse sentido, o Estado deixa de significar no poder político, da relação da institucional do Legislativo e Executivo, para ser também uma esfera consensual, na qual a dinâmica da sociedade passa a ter contato junto ao meio político e o efeito abertura institucional reflete na mudança no processo de participação.

Para Silva (2011), a partir da década de 90, os conselhos gestores de políticas públicas se multiplicaram pelo país fortalecido por uma teia de relações culturais específicas que favorece o desenvolvimento das ideologias em meio à sociedade. Influenciando sobre os processos de participação dos diferentes segmentos organizados da sociedade civil.

A criação dos conselhos municipais redesenhou as relações favorecidas em espaços já institucionalizados no município e ajudou a incorporar novos atores políticos aptos a participar da formulação e implementação de políticas públicas. Este novo desenho institucional ajudou a articular os atores tradicionais da política local, ligados a práticas políticas consagradas, como a autonomização do executivo em relação ao legislativo, a legislação social, quase sempre do executivo, a perda do equilíbrio entre executivo e legislativo, o fortalecimento do judiciário, com os novos atores políticos, em geral, associados aos movimentos populares e sindicais e às lideranças surgidas entre usuários de serviços públicos, cujos interesses se fazem representar de modo organizado. (KERBAUY, 2005, p.357)

Para Tatagiba (2005), o modelo de participação institucionalizado pelos conselhos, como saúde, educação, moradia, meio ambiente, transporte, cultura no processo de formulação de políticas públicas, constituem uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo. Desde a esfera

federal até grande parte dos municípios a conquista da participação, mesmo que por meio da institucionalidade democrática, representam o diálogo entre o governo e a sociedade.

No Brasil, os municípios como entes federados autônomos, são responsáveis pela formulação e aprovação de políticas públicas pelo legislativo, uma vez prevalece o sistema descentralizado. E segundo Tatagiba (2005), é neste âmbito, o municipal, que os conselhos gestores de políticas públicas exercem seu papel com relativa atividade. Em que os diferentes segmentos estruturados da sociedade local participam como indivíduos ativos do processo de desenvolvimento das políticas públicas.

Segundo Kerbauy (2005), os conselhos municipais, de Estados como São Paulo e Santa Catarina, ao partilharem de competências antes exercidas pelo Executivo e pelo Legislativo, trouxeram à instituição a dificuldade para reconfigurar as decisões políticas locais, dentre as quais, muitas vezes a participação do legislativo foi de apenas legitimar as decisões dos órgãos executivos. Isto corrobora a tese que o executivo municipal teve no passado certa estabilidade nas decisões tomadas na arena decisória (dimensão Executivo-Legislativo), e que com crescente participação da sociedade, não só através dos conselhos, o Executivo teve que equilibrar as negociações com o Legislativo e os conselhos gestores de políticas públicas e a sociedade. Desse modo, um novo arranjo institucional da casa legislativa mostra-se dualista, como um jogo de representação e participação.

Segundo os resultados da pesquisa realizada por Kerbauy (2005), as respostas dos participantes da pesquisa no município de São Paulo atribuem ao Executivo municipal ou o presidente da Câmara Municipal, o maior peso na arena como formuladores de políticas públicas, e já nas respostas obtidas no município de Santa Catarina: os conselhos municipais e as secretarias seriam os principais responsáveis pela formulação da política.

Assim, nas respostas obtidas aos entrevistados em Santa Catarina, os conselhos seriam os atores centrais no processo decisório, nesta condição, debateriam continuamente junto ao Estado. A outra situação contrária foi nos resultados obtidos no caso de São Paulo, em que segundo a percepção do Prefeito e Presidente de Câmara, o chefe do Executivo local seria o principal formulador de políticas públicas, mantendo a estrutura político sistêmica, de centralidade dos dois atores. (Kerbauy, 2005).

O que se pode afirmar com isso, é que as percepções dos políticos entrevistados sobre o processo de formulação de políticas sociais divergem, pois, segundo os dados,

existem municípios com diferentes arranjos institucionais, dada a compreensão de diferentes atores com papel de formulador de políticas públicas. Quanto ao papel das secretarias municipais, vistas como formuladoras de políticas públicas, a autora sustenta sua significância devido ao critério tecnocrático na definição da escolha mais adequada na fase do planejamento da política pública. Por no decorrer do “*processo adquirem importância na arena decisória, uma vez que dominam as informações necessárias à tomada de decisão e ao desempenho nos meandros da estrutura burocrática*”. (KERBAUY, 2005, p. 359)

Para Avritzer e Pereira (2005), os conselhos são segmentos que se particularizam no interior do sistema decisório das políticas públicas pelo seu caráter plural e híbrido dado que são compostas por representantes estatais, representantes da sociedade civil e de prestadores de serviços públicos (apud Almeida e Tatagiba, 2012)

Os processos de debates que incluem os conselhos compõem um tipo mais permeável de diálogo aos diversos grupos de interesses que partilham da elaboração e execução das políticas públicas, assim, favorecem a decisões mais democráticas.

Por outro lado, Almeida e Tatagiba (2012) destacam que os conselhos gestores têm mostrado que este modelo de participação tem enfrentado uma exaustão, em limites que muitas vezes esvaziam ou restringem seus potenciais democratizantes, pois seu modelo em forma de conselho ou fundo têm mostrado baixa capacidade para incidir nas correlações de força que conformam o jogo político em suas áreas específicas, o que conspira ao papel social do conselho junto à sociedade. Além de apresentarem problemas de ordem organizacional: por serem atribuídos nas suas pautas um grande significado as questões do funcionamento interno, enquanto os temas relacionados ao desenvolvimento da política pública são temas menos presentes, o que para Almeida e Tatagiba (2012), vem significar uma perda das características políticas destes atores.

Nesse sentido, Almeida e Tatagiba (2012) destacam a necessidade de fortalecer a base dos conselhos, o que requer não apenas uma aposta nas instâncias já existentes de comunicação entre conselhos sociedade civil sociedade, mas também a criação de novos procedimentos que impactem efetivamente no conteúdo das políticas produzidas do diálogo entre os agentes políticos. Sugerem mais legitimidade e a qualidade da representação exercida pelos atores sociais nos conselhos e o fortalecimento dessa instância junto à sociedade, com o reconhecimento central deste ator, pela sociedade, de sua ação nos processos de decisão, para que cada vez mais a função deliberativa dos

conselhos se expresse como mediador legítimo sobre as demandas sociais nas instâncias estatais.

Já para Silva (2011), o processo de deliberação se configura como um processo histórico social que possui a capacidade de agregar valores ideológicos distintos, dependendo das forças hegemônicas em jogo na política, e que apesar das conquistas dos direitos políticos, os regimes democráticos não são por antecipação sistemas plenos, pois se constituem enquanto processo em meio às divergências entre grupos de interesses.

Silva (2011) compreende que a democracia, os direitos civis, políticos e sociais a partir de novas perspectivas, requerem um aprendizado de novos princípios e valores, que uma vez inscritos no âmbito da sociedade civil podem contribuir para a transformação das estruturas estatais, fortalecendo as instituições democráticas.

Neste sentido, a cultura e as ideologias estão estritamente relacionadas, ao mesmo tempo se constituem interdependentes no meio político. A cultura política se inverte de simbolismo e por vezes institucionaliza as representações de natureza econômicas, sociais e culturais da sociedade civil. Assim, a cultura e a política são determinadas pelos mesmos interesses da sociedade civil. Na cultura política, “[...]os significados são constitutivos dos processos que, implícita ou explicitamente, buscam redefinir o poder social.” (ALVAREZ; DAGNINO E ESCOBAR, 2000, apud SILVA, 2011 p. 25) Desse modo, Silva (2011) sugere que o caminho ao desenvolvimento político se dá através da variável cultural, pelo acesso ao aprendizado cívico. Estas condições levariam a avanços no processo de participação necessários a discussão das políticas públicas e a todas as esferas de participação política, pois segundo a autora, as mudanças comportamentalistas contribuem para maiores interesses políticos e qualidade na participação política, seja em grupos de ordem plural independente ou por meios institucionalizados.

Segundo Kerbauy (2005) a participação da sociedade civil no nível municipal têm se mostrado exitosa, ao menos em alguns municípios, suas maiores contribuições são perceptíveis na etapa do aperfeiçoamento dos projetos e sua formulação.

Quanto aos diferentes comportamentos institucionais e os diferentes tipos processo decisório, Kerbauy (2005) e Silva (2011) destacam os fatores históricos e as desigualdades dos municípios como fator explicativo, podendo se alongar até a dimensão cívica. “As clivagens regionais [...] servem para explicar as diferentes percepções dos atores políticos sobre os arranjos decisórios locais e impõem limites às

mudanças institucionais”. Desse modo, as desigualdades econômicas, sociais tanto quanto de desenvolvimento urbano entre municípios interferem no meio público na negociação, na escolha, na formulação e na implementação de políticas locais. (KERBAUY, 2005, p. 362)

2.5 Conclusão

A política local sofreu um processo de mutações. No período anterior a 1930, quando o poder político era apêndice do poder econômico, a política era um espaço de tradicionalismo e ações clientelista; hoje, considerando os mecanismos institucionais regulamentadores, novas ações surgem principalmente ligadas ao aumento da participação no sistema partidário e nos espaços públicos institucionalizados afetando a dinâmica das relações entre os poderes nos municípios. Assim, as regras políticas do sistema eleitoral multipartidário corroboraram para mudanças no sistema político brasileiro, relativas à competição partidária e abertura para novos candidatos competirem.

Em outro momento, as contribuições da literatura política sobre o desenvolvimento social, ligadas ao crescimento econômico e urbanização, trouxeram elementos fundamentais para explicarem o aumento da participação diretamente na política do nível local. Neste sentido, contribuíram também significativamente aos estudos legislativos dados os diferentes tipos de processo decisório a partir da entrada de novos atores na tomada de decisão.

Desse modo, os trabalhos recentes têm mostrado que a partir do momento em que a sociedade incorpora o papel enquanto “grupos de pressão” (institucionalizados ou não) aos poderes Legislativo e Executivo locais, os padrões de comportamento na dimensão decisória sofrem abalos pelas demandas de ordem social pluralista, reduzindo o espaço de ação política desmedida do Executivo e Legislativo.

3. O CASO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

3.1 Introdução

O Poder Legislativo brasileiro é uma área de estudos que ganhou mais adeptos na Ciência Política a partir da redemocratização do Brasil. Desse período até os dias de hoje, a necessidade do acompanhamento constante dessa instituição por meio de pesquisas com técnicas cada vez mais sofisticadas têm contribuído para o conhecimento desse ator político e também tem contribuído para o aprimoramento dos modelos explicativos importantes para responder as grandes mudanças da política brasileira, principalmente, no período atual.

Assim, no capítulo atual é realizada a análise do estudo de caso da Câmara Municipal de Teresina, no qual o foco encontra-se sobre a Produção Normativa do Município, comparando-a com a atuação do Executivo com Legislativo municipal, como também, as contribuições da literatura na esfera Nacional. A análise a ser realizada engloba os anos de 2013 a 2016, desse modo, por meio do estudo de caso busca-se verificar um padrão na produção legislativa do último governo do Prefeito Firmino Filho (PSDB), no sentido de investigar qual o conteúdo das leis e a amplitude da produção legislativa do Município de Teresina, e se há alguma semelhança com o processo decisório nacional. Como não foram encontrados trabalhos sobre o Legislativo Municipal de Teresina, esta pesquisa visa a contribuir para a complementação dos estudos sobre a Instituição Legislativa no campo da Ciência Política.

Assim, em aspectos gerais, objetiva-se tratar do processo decisório da Câmara e da relação Executivo e Legislativo na produção normativa. Para tanto, é utilizada a metodologia qualitativa no levantamento dos dados da produção normativa da última legislatura, com a técnica de análise de conteúdo, ou seja, o trabalho com os dados primários para transformá-los em estatística descritiva. Nesse sentido, foram identificados os temas de leis aprovados, a autoria das leis aprovadas pelo prefeito ou vereador, partido e a amplitude das leis aprovadas.

A hipótese é que, apesar das funções do Legislativo Municipal serem como a do legislativo nacional (com a ressalva da estrutura bicameral), a peculiaridade do município está localizada no nível de cooperação do Legislativo para com o Executivo, isto é, que na esfera municipal seu comportamento tende ser mais disciplinado do que

na esfera nacional. Como no sistema político brasileiro o Poder Legislativo cada vez mais tem sua manutenção ligada a alianças com o Executivo, isso fortalece o controle do Executivo sobre o lançamento e aprovação das agendas e sobre a cooperação de todos os atores envolvidos na dimensão interna do processo decisório o que levaria o vereador a produzir políticas de baixa amplitude.

Para testar a hipótese que o vereador produz leis de amplitude baixa torna-se necessário conceber um indicador permita identificar nas leis aprovadas os elementos de suas características distributivas. Desse modo, classifica-se a lei com amplitude geral, se ela dispõe sobre benefício ou custo com cobertura ampla da população municipal; amplitude média, quando a lei é direcionada a grupos, instituições, atividades e seus efeitos são reduzidos; amplitude baixa se a norma interessa a grupos pequenos ou instituições específicas. Toda a classificação focada no conteúdo da produção legislativa município têm alguns critérios de abrangência das leis demonstradas por Ricci (2003), ao desenvolver critérios classificatórios da produção dos parlamentares do Congresso Nacional. Do ponto de vista prático, para testar a hipótese, a análise foca-se apenas sobre as leis da categoria de amplitude baixa e alta, por a categoria média assumir características de difícil precisão.

O capítulo está dividido da seguinte forma: na próxima parte, será feita uma breve apresentação dos principais argumentos da literatura que justificam as ações políticas de cunho paroquial ou de reduto eleitoral; na segunda parte, serão expostos os dados coletados com sustentação teórica em conjunto ao teste da hipótese; e por último, serão apresentadas algumas conclusões.

3.2 A Produção Legislativa à luz da literatura

Por um longo período a produção legislativa no Brasil foi compreendida na Ciência Política como resultado apenas das influências institucionais e comportamentais dos atores envolvidos no processo de tomada de decisão. Entretanto, tais modelos explicativos não são mais suficientemente satisfatórios para se compreender a dinâmica de produção normativa, principalmente, no Congresso Nacional, nos dias atuais. Nestas circunstâncias, esta seção busca mostrar quais os argumentos sustentados pela literatura que podem justificar a produção legislativa no município.

Os principais argumentos da literatura política para a produção legislativa de políticas de interesses circunscritos ou paroquias são: 1) os incentivos à reeleição

parlamentar oriunda do sistema eleitoral de distritos uninominais, tendo por referência estudos sobre o Congresso americano, onde tais práticas seriam mais exitosas. (Ricci, 2003). Ames (1995) apud Almeida (2015) destaca que no caso brasileiro, as políticas particularistas e paroquiais também podem ser compreendidas como resultados do sistema eleitoral: proporcional, multipartidário e de lista aberta para cargos do Legislativo, dada a cultura brasileira continuada de base no voto pessoal.

2) Outro argumento que pode ser compreendido como complementar ao anterior refere-se ao tamanho dos distritos. Segundo Ricci (2003) em distritos de menores magnitude M a relação e a manutenção de políticas de reduto eleitoral estariam em uma situação facilitada para ações de distribuição de benefícios concentrados, devido a proximidade do representante e representado.

3) Já para Limongi e Figueiredo (1999), em pesquisas realizadas no Congresso Nacional, as consequência da formação da coalizão entre o Executivo e o Legislativo, centralizaria o processo decisório no Executivo e nos líderes partidários que compunham a base de apoio no Congresso Nacional, logo, os Deputados Federais não teriam abertura política no processo decisório para o lançamento de pautas de interesses concentrados ou difusos, pois as iniciativas legislativas eram em sua maioria do governo. Por outro lado, Santos (2006), pelo acompanhamento a instituição legislativa nacional destaca um processo evolutivo na qualidade da produção das políticas na esfera nacional.

4) Segundo o argumento de Santos (2006) ocorreram mudanças no arranjo institucional do legislativo, uma espécie de hibridismo político entre o Estado e a sociedade em discussões nos projetos de leis nas comissões do Congresso e isso impactou em alguma medida sobre leis que foram produzidas e os seus conteúdos.

5) Nesse mesmo caminho, Almeida (2015) argumenta que houve um aumento no número de proposições lançadas pelo Legislativo e uma queda em determinados tipos de lei de iniciativa do Executivo.

Assim, em decorrência de tantos argumentos presentes na literatura, trazer a tona o debate deste tema, antes de partir para a análise dos dados, é de fundamental importância para na próxima seção serem comparados o legislativo municipal com o legislativo nacional, e muito embora no legislativo nacional sejam duas casas, diferentemente do municipal, o que se busca verificar aqui é em que medida a literatura existente pode contribuir para explicar a produção normativa no município, através das comparações ao Congresso Nacional.

Segundo os estudos de Cox (1995) e Morgenstern (1995) a dimensão do distrito eleitoral ou a magnitude do distrito *M* impossibilita o estabelecimento de trocas de informações entre representado e representante e assim a produção legislativa teria características mais difusas em contraste a subversão do lobby e afins. Nesse sentido, os senadores teriam menores chances de produção de políticas concentradas que os Deputados Federais, além disso, para o caso do Congresso Nacional, a estrutura institucional com duas casas garante aos Deputados e Senadores peso semelhante nas decisões legislativas. O que segundo este argumento, na eleição majoritária para o cargo da casa, alta distribuição de políticas de benefício concentrados é impedida, pois o incentivo ao voto pessoal é baixo entre os senadores, e por esse motivo, os senadores equilibram a maior tendência de produção a políticas concentradas da casa baixa. Segundo essa teoria, o Congresso teria uma produção de políticas de reduto eleitorais menores que a de um vereador, pois sistemas com magnitude elevada mostram menores tendências à perpetuação de que políticas com caráter concentradas, e o contrário acontece com o de magnitude baixa (apud Ricci, 2003).

Segundo Ricci (2003), em pesquisa realizada no Congresso, a produção normativa de reduto eleitoral não se confirmam no legislativo nacional, pois na sua análise os interesses dos parlamentares são mais voltados para questões gerais, de impacto amplo, do que a projetos de cunho paroquial. Segundo os dados, por mais que os Deputados Federais demonstrem-se mais ativos na produção desse tipo de lei do que o Senado, a produção legislativa do Congresso Nacional apresenta políticas públicas de caráter difuso.

Nesse sentido, em municípios com *M* baixa o vereador seria propício ao cultivo de práticas de reduto eleitoral, objetivando responder às demandas do seu eleitorado visando aos próximos pleitos e também pela sua proximidade ao eleitor dados os incentivos ao voto pessoal. (Ricci, 2003)

Para Limongi e Figueiredo (1999) as explicações para ausências de políticas públicas de interesse circunscritos ou de amplitude baixa no Congresso Nacional seria consequência do forte controle do Executivo no lançamento da pauta, na aprovação dos projetos de seu interesse e no controle dos membros dos partidos que compõem a base de apoio.

Segundo esse argumento o sistema de governo presidencialista leva a uma relação entre o Executivo e Legislativo que funciona como uma espécie de cooperação para o equilíbrio do governo. Os poderes do Executivo, garantidos constitucionalmente, de

lançar a agenda levam os parlamentares a cooperarem com Executivo e apoiarem sua agenda em troca do recebimento de pastas. E por mais que algum Deputado Federal tenha intenção em lançar a agenda, seja ela pra fins difusos ou concentrados, tais práticas não vingariam, dada a consolidação institucional do sistema de coalizão entre o Executivo e os partidos da base Legislativa. Assim, Amorim Neto (2002) também defende que durante o exercício do processo legislativo, mesmo depois da nova ordem constitucional de 1988, o poder Executivo continuou a legislar sobre matérias legislativas muito mais que os próprios Deputados que detêm essa função recíproca. O que se conclui é que o Executivo nacional permaneceu com extensas prerrogativas legislativas, e com o controle da agenda legislativa, semelhante ao sistema adotado durante o regime autoritário.

Segundo Abranches (1988) apud Cintra (2007), o “conflito” entre o Legislativo e o Executivo iminente no decorrer da história pode abalar a estabilidade do regime democrático no Brasil, como ocorrido recentemente no último governo petista, e em grande medida graças à fragmentação na composição das forças políticas representadas no Congresso e da agenda inflada de demandas impostas pelo Executivo, pois apesar das coalizões contribuírem para o processo governativo, (sendo esta a lógica de formação de sistemas de governos presidencialistas) sua estrutura intrínseca nem sempre se apresenta como funcional, pois politicamente este arranjo institucional em forma coalizão pode ser muito custoso. (Cintra, 2007)

Por outro lado, como argumenta Santos (2006), desde a redemocratização (1988) o Legislativo voltou a ter um peso significativo no processo decisório e na organização interna do Poder Legislativo, desde a sua relação decisória no Congresso Nacional com Executivo até a passagem por mudanças recentes advindas de uma maior autonomia desse poder.

E mesmo Santos destacando que dificilmente existe uma teoria sobre o poder Legislativo, em governos presidencialistas, que seja contrária a ideia que o Executivo para governar precisa de apoio ou coalizão para garantir minimamente a aprovação das políticas de governo. Os dados sobre as mudanças no Legislativo Nacional, mostram-se decorrentes do fato do Executivo não mais sustentar o controle, da Câmara dos Deputados Federais, dada a fragmentação partidária e pelo vários grupos de interesse inseridos no processo decisório do parlamento.

Desse modo, Santos (2006) não acredita que o Executivo tenha controle exercido sobre o Congresso que afete a produção normativa, pois sugere um aumento na força

dos partidos nas comissões em divergir dos projetos apresentados, em cenários que seriam contrários aos seus interesses, assim, o controle direto da agenda não seriam suficientes para aprovação de políticas da relação Executivo - líderes de partidos da base.

Para Santos (2006) em situações que houverem interesses diversificados dentro das comissões ao ponto de criar um elo com a sociedade, os setores da sociedade podem ver os membros da comissão como potenciais executores de suas demandas. Desse modo, o Legislativo não seguiria cegamente os interesses do governo. Também nessa direção, Santos refere-se a outra mudança na relação entre Estado e sociedade nos últimos anos, no qual o sistema de representação de interesses centralizado apenas no Executivo e Legislativo perde espaço para um modelo híbrido, que combina a entrada da representação de movimentos sindicais e grupos independentes formando um novo arranjo institucional no legislativo pelo fortalecimento da participação das organizações sociais, o que no fim das contas afeta a qualidade das leis que são produzidas.

Segundo argumenta Almeida (2015) ocorreram mudanças no processo legislativo nacional nos últimos dez anos. As ações legislativas do Poder Executivo diminuíram no número de medidas provisórias e no caráter de urgência nos projetos de lei.

No primeiro período analisado de 1995-2002 o número de medida provisória e PL com caráter de urgência, regimental, tinham uso elevado para aprovação de iniciativas do Executivo o que alavancava a dominância do Executivo. A partir de 2004, começa a ocorrer uma queda tímida neste tipo de proposições e a média anual de leis lançadas pelo Executivo de 2007-2014 caíram moderadamente de 64,4 para 50,4 e em 2008 se estabelece de forte queda para as agendas do Executivo com padrão 30%, ao mesmo tempo em que aumentaram o número de leis originadas do Legislativo de 38,4 para 80,9 (2007-2014), além da crescente atividade desempenhada pelas comissões do Congresso.

Assim também os projetos de leis que tramitavam mais em processo extraordinário passaram a apresentar um número crescente na tramitação ordinária. A média anual para o período de 1995-2002 foi de 19,4%, enquanto o período de 2007-2014 apresentou número crescente de 36,5%. Segundo Almeida (2015) tal mudança no padrão não reflete apenas da queda de iniciativas do Poder Executivo, mas da abertura na agenda Legislativa que se tornou mais descentralizada trazendo mais dinâmica as comissões permanentes.

Por outro lado, Almeida chama atenção para descentralização no processo legislativo, tendo em vista os incentivos as políticas de reduto eleitoral, sobretudo dos

Deputados Federais, pois acredita-se que durante o período de controle da agenda pelo Executivo, a produção das normas, por estar centralizada, era menos sucessível à aprovação de políticas de benefícios concentrados. (Almeida, 2015)

Segundo os dados coletados por Almeida (2015) a produção de políticas de baixa amplitude dos Deputados Federais cresceu extraordinariamente de 6,3% para 38,1% juntamente com a crescente iniciativa parlamentar. Entretanto, as leis de natureza difusa aprovadas, que constituem ampla cobertura sobre a sociedade ainda são maioria, com aumento da média por ano de 21,4% para 32,4%.

3.3 Estudo de caso

No período analisado, nos anos de 2013 a 2016, a Câmara Municipal era composta por 29 cadeiras, distribuídas entre 18 partidos. A representação fragmentada dos partidos políticos que reverberam no parlamento traz sentido à representação simbólica da sociedade em termos proporcionais, mas também demonstra como o sistema partidário brasileiro organiza-se de modo excessivo no número de partidos, características esta, altamente *sui generis* até mesmo quando comparado a outros sistemas de governos presidencialistas.

Para a tradição da literatura de sistemas eleitorais, um sistema proporcional, multipartidário e de lista aberta tem uma tendência ao aumento do número de partidos representados no parlamento e, com isso, aumenta também a fragmentação dos partidos na casa e a dificuldade do Executivo construir base de governo fundamental para sua governabilidade. Nesse contexto, há uma tendência para decisões tomadas no parlamento pouco afetarem o *status quo* (Nicolau, 2012).

Conforme apresentado na tabela, sobre as leis aprovadas de autoria do Prefeito e partidos, só alguns partidos conseguiram se destacar com aprovação de suas pautas, os cinco maiores números foram do PSB (13,2%), PT (8,9%), PV (8,1%) PPS (8,1%), PSDC (5,2%); e os menores são DEM e PDT, ambos com 0,2%. Enquanto, o Prefeito tem um número de 32,9%, o que demonstra que a maioria dos projetos de lei aprovados são da agenda legislativa do poder Executivo.

Tabela 2. Número de Leis aprovadas pelo Prefeito e Partidos.

Prefeito e Partidos		
	N	%
Prefeito	204	32,9
PSB	82	13,2
PT	55	8,9
PV	50	8,1
PPS	50	8,1
PSDC	32	5,2
Outros partidos	147	23,7
Total	620	100%

Fonte: Própria, 2016.

Como mostra a tabela 2, na qual são expostos os autores de leis de maiores produções normativas, há um destaque para as iniciativas legislativas do Prefeito, que apresenta em termos proporcionais e absolutos uma maior produção legislativa quando comparado aos outros partidos. De fato, dezoito partidos dificultam o equilíbrio da produção legislativa por partidos. Porém, treze partidos da casa apresentam produção legislativa de sua iniciativa com percentual decrescente abaixo de 5% das leis aprovadas. E muito embora não seja possível identificar explicitamente quais os partidos compõem a base de apoio do governo, nos dados coletados é possível verificar uma baixa atuação partidária, sendo assim, até aqui é possível afirmar que a maioria dos partidos dá estabilidade à governabilidade do Prefeito, em função da identificação da baixa produção e abstenção de alguns partidos para o exercício de suas funções legislativas, ao mesmo tempo em que o Executivo apresenta o percentual elevado de leis aprovadas.

Em comparação ao Legislativo Nacional, muito embora o Legislativo Nacional passe por mudanças, como apresentado nos trabalhos de Almeida (2015) e Santos (2006), considerando o aumento no número de iniciativas de leis lançadas pelo parlamento e a diminuição da média das iniciativas do chefe do Executivo, no município, ao menos, novos padrões de comportamento ainda são perceptíveis, prevalecendo um modelo de comportamento e de produção legislativa, conforme argumentado por Limongi e Figueiredo (1999); Amorim Neto (2001) e Cintra (2007) de baixa atuação legislativa, em termos numéricos, por decorrência do jogo político no campo decisório ser em sua maioria das funções legislativas do Executivo.

De acordo com Amorim Neto (2001), o Poder Executivo é o centro de gravidade do sistema político brasileiro, em razão de seu alto reconhecimento, ampla legitimidade popular e extensas prerrogativas constitucionais, que ao longo da história o colocou nessa posição de primazia em relação ao Legislativo.

A Constituição Brasileira de 1988 conferiu uma ampla abrangência de poderes ao Chefe do Executivo e a Lei Orgânica do Município também confere ao Prefeito grandes poderes, como a possibilidade de iniciativa de leis, e de emendas à lei; a capacidade de editar decretos com força de lei; a possibilidade de nomear e exonerar secretários; o poder de deliberar sobre o orçamento, além de suas funções comuns de sanção e veto, dando ao Executivo certo controle sobre as políticas que são produzidas num espaço de tempo e sobre seu conteúdo. (Cintra, 2007).

E muito embora parte da literatura política atribua que o sistema proporcional, multipartidário e de lista aberta (vigente no para cargos do Legislativo), leve a alta fragmentação, tendência à paralisia decisória e dificuldade de governo ao Executivo, (dada à dificuldade de se estabelecer interesses comuns entre vários grupos ideológicos), por outro lado, como destaca Abranches (1998), quando Executivo consegue formar a coalizão de governo na casa ele mantém o controle, a liderança e os apoios em troca de cargos e outros benefícios.

Nesse contexto, como mostram os dados, com controle da agenda exercido pelo Prefeito, a aprovação de leis de iniciativas dos parlamentares tende a ser proporcionalmente baixa, pela cooperação dos partidos para a manutenção da coalizão.

Nas tabelas a seguir (3 e 4) sobre a produção legislativa do vereador pela variável “amplitude da lei”, são demonstradas a abrangência das leis aprovadas e seus autores. Para o teste da hipótese a análise recai sobre as categorias de Amplitude baixa e alta, conforme justificado na primeira seção.

Antes mesmo de partir para a análise, torna-se necessária uma melhor definição da classificação envolvida com os dados. Assim, considerando a classificação utilizada, entende-se por Amplitude baixa uma lei que tem benefícios reduzidos a um grupo ou indivíduo(s) ou se o seu impacto na sociedade é concentrado. São exemplos de lei de Amplitude baixa⁴:

⁴ Todos os exemplos foram coletados no site da Câmara Municipal.
[:http://www.teresina.pi.leg.br/acervodigital/normas?pg=1&order=&termo=h&numero=&ano=&tipo_id](http://www.teresina.pi.leg.br/acervodigital/normas?pg=1&order=&termo=h&numero=&ano=&tipo_id)
= acessado dia 06/01/ 2017.

1. Lei ordinária nº 4.713/ 2015: *“institui no calendário oficial de eventos do Município de Teresina o dia municipal do garçom”*.
2. Lei ordinária nº 4.806/ 2015: *“Torna obrigatória a exibição de informações sobre turismo teresinense nas telas de cinema da capital de Teresina”*.

Amplitude média, quando a lei é direcionada a grupos, instituições e atividades e seu efeito é reduzido. Exemplos:

1. Lei ordinária nº 478/ 2015: *“Dispõe sobre a obrigatoriedade de colocação de rede de proteção nos edifícios verticais, no âmbito do município de Teresina”*.
2. Lei ordinária nº 4786/ 2015: *“Dispõe sobre a proibição da exposição, nas mesas e balcões, de recipientes que contenham sal de cozinha e açúcar, nos estabelecimentos que comercializam alimentos preparados para consumo imediato, como bares e restaurantes no município de Teresina”*.

Amplitude alta, se a lei dispõe sobre benefícios ou custo com cobertura ampla da população municipal. Exemplos:

1. Lei Complementar, nº 4.454/2013: *“Modificam dispositivos da lei complementar nº 3.606, de 2006, que dispõe sobre o sistema tributário municipal, as normas gerais de direito tributário aplicáveis ao município e institui o novo código tributário do município de Teresina”*.
2. Lei ordinária, nº 4.975/ 2016: *“Institui o código sanitário do município de Teresina e dá outras providências”*.

Nesse contexto, como mostra a tabela 3, a amplitude com maior percentual 54,7% (cinquenta e quatro vírgula sete) é a amplitude baixa, podendo-se afirmar no geral que a produção legislativa no período analisado em sua maioria são leis de baixo impacto, dada a circunstância que as políticas de benefícios circunscritos representam a maioria.

Tabela 3. Amplitude das Leis Aprovadas.

	Amplitude da lei	
	N	%
Amplitude baixa	339	54,7
Amplitude média	139	22,4
Amplitude alta	142	22,9

Total	620	100
-------	-----	-----

Fonte: própria, 2016.

Tabela 4. Amplitude da lei por Prefeito e partidos.

Amplitude da Lei por Partidos e Prefeito				
	Baixa	Média	Alta	Total
Prefeito	25	66	113	204
	12,3%	32,4%	55,4%	100%
PMDB	19	5	1	25
	76,0%	20,0%	4,0%	100%
PPS	39	10	1	50
	78,0%	20,0%	2,0%	100%
PSDC	19	8	5	32
	59,4%	25,0%	15,6%	100%
PHS	23	2	0	25
	92,0%	8,0%	0,0%	100%
PSDB	9	2	2	13
	69,2%	15,4%	15,4%	100%
PSB	63	14	5	82
	76,8%	17,1%	6,1%	100%
PSD	17	3	1	21
	81,0%	14,3%	4,8%	100%
PT	40	10	5	55
	72,7%	18,2%	9,1%	100%
PTB	21	2	1	24
	87,5%	8,3%	4,2%	100%
PV	34	8	8	50
	68,0%	16,0%	16,0%	100%
PP	9	4	0	13
	69,2%	30,8%	0,0%	100%
Outros partidos	21	5	0	26
	80,77%	19,23%	0,0%	100%

Fonte: Própria, 2016.

Em análise das tabelas 3 e 4, na qual estão reunidos os Partidos e Prefeito pela variável da amplitude, é possível identificar que o maior número de leis aprovadas encontra-se na categoria da Amplitude baixa, com o N de 339 leis representando 54,7%. Conforme verifica-se na tabela 4, os partidos que têm maior produção de políticas concentradas são PHS (92,0%), PTB(87,5%), PSD (81,0%) e PPS(78,0%), ou seja, a produção legislativa dos partidos, e em grande maioria, são de políticas de baixo

impacto sobre a população do município. E ao contrário do que espera-se: que o mesmo partido do Executivo tenha uma forte atuação na casa, o que os dados evidenciam é um baixo desempenho do partido do governo (PSDB) em comparação aos outros partidos. Isso deve-se, segundo informações coletadas junto a Câmara, ao fato de vereadores do partido terem sido beneficiários, ao longo da legislatura, de cargos em secretarias da Prefeitura. E por consequência disso, a atuação do partido mostra-se baixa.

O Executivo Municipal, semelhante ao vereador também legislou e aprovou pautas de amplitude baixa sobre o município o que representa em pontos percentuais 12,3%. Entretanto, é na categoria de amplitude alta que o Executivo Municipal destaca-se com o maior número de leis aprovadas representando mais da metade da sua produção (55,4%). Nesse sentido, o chefe do Executivo ocupa o papel central na legislação de políticas de impacto difuso sobre o município, enquanto os maiores partidos nesta categoria PT, PSB, PSDC e PV, apresentam respectivamente o número de 5, 5, 5 e 8 projetos aprovados (em números absolutos).

Segundo Abranches (1998) e Limongi e Figueiredo (1999) o Executivo, ao exercer seu controle sobre a agenda e a coalizão, consegue aprovação substancial de políticas de benefícios difusos, fundamentais ao seu governo. Porém, ao contrário do que argumentam, que o Legislativo não tem chances de lançarem suas pautas neste cenário (por não haver abertura para as pautas dos Deputados Federais), no caso do Município de Teresina esse argumento não se mantém totalmente.

Conforme indicam os dados, ainda resta ao Vereador uma abertura para aprovação de políticas muito específicas, logo, desde que a sua aprovação não gere custos ao orçamento do município. Nesse sentido, o Vereador consegue aprovar as pautas de benefícios concentrados. O que vai na direção do argumento da literatura, em que distritos eleitorais menores ou que o tamanho do “distrito” eleitoral municipal facilita ações políticas voltadas aos interesses concentrados, pela aproximação entre o representante e representado e devido cultivo do voto pessoal no sistema político brasileiro.

Assim, políticas de distribuição de benefícios concentrados se manteriam com estabilidade em municípios menores, entretanto, é importante salientar que não é possível afirmar, precisamente, se os incentivos para aprovação de políticas concentradas são advindos de interesses relativos à reeleição parlamentar.

Para Cox (1995) e Morgenstern (1995) apud Ricci (2003) o tamanho dos distritos eleitorais importam, pois podem possibilitar ou impossibilitar o estabelecimento de um contato entre representado e representante. Desse modo, quanto maior a magnitude e o número de eleitores, maiores serão os custos de investimento de uma ação legislativa voltada para o mero atendimento das demandas locais. Significando dizer, na comparação ao legislativo Nacional, que os parlamentares na esfera federal não buscam uma relação direta dos eleitores com políticas paroquiais. E por mais que os políticos tentem distribuir ações em favor dos seus eleitores, é muito mais difícil o uso de alguma estratégia com fim meramente centralizado, pois como comprovam os dados no trabalho ao Congresso Nacional, de Ricci (2003), as políticas analisadas têm por base distribuição de benefícios num sentido geral. Nesse sentido, os senadores teriam menores chances a iniciativas de políticas concentradas que os Deputados Federais, e estes, teriam produção de políticas de reduto eleitorais menores que a de um Vereador.

De acordo com os dados até aqui expostos, o que se pode afirmar é que por consequência do jogo político de cooperação do Legislativo com Executivo no processo decisório interno na Câmara, os impactos da produção normativa do vereador sobre o município são marcados por leis de baixa amplitude, o que até aqui já confirma a hipótese, que a produção legislativa do vereador torna-se de amplitude baixa em decorrência do elevado nível de cooperação ao Executivo.

Por outro lado, no Congresso Nacional o Legislativo se tornou um ator de grande peso no processo decisório nos últimos anos. E embora o Executivo, para governar no sistema de governo presidencialista, seja inerente um apoio ou coalizão para garantir minimamente a aprovação das políticas de governo, Santos (2006) destaca estar ocorrendo uma mudança no Congresso resultante da fragmentação partidária. Isso porque vários grupos ideológicos tornaram-se mais ativos nos debates das comissões, além da formação de um novo padrão de relacionamento entre sociedade e estado, que modifica o jogo centralizado apenas no legislativo e executivo para um arranjo institucional mais aberto às discussões, impactando no conteúdo do que o Legislativo produz, conforme discutido no segundo capítulo.

Assim, para Santos (2006), o sistema de representação de interesses centralizado apenas no Executivo e Legislativo perde espaço para um modelo híbrido no Congresso Nacional, que combina uma representação de setores da sociedade, formando um novo arranjo institucional pelo fortalecimento da participação das organizações sociais. Contudo, essas mudanças na Câmara de Teresina não foram percebidas neste estudo.

Avila (2016) destaca que nas democracias com maior qualidade, são elevados os graus de responsividade do governo, ou seja, é crescente o processo de troca de informações entre representantes e representados. E o contrário acontece nas democracias de menor qualidade, em que a responsividade política tende a ser baixa.

Segundo a Lei Orgânica do Município de Teresina cabe à Câmara Municipal legislar sobre assuntos de interesse local, suplementando a legislação federal e estadual, no que se refere:

à saúde, à assistência pública, à proteção e garantias as pessoas portadoras de deficiência; b) à proteção de documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, como monumentos, as paisagens naturais e sítios arqueológicos do município; c) ao impedimento da evasão, a destruição e descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico e cultural; d) aos meios de acesso a cultura, educação e a ciência; e) à proteção ao meio ambiente e ao combate à poluição; f) ao incentivo à indústria e ao comércio g) a criação de distritos industriais; h) ao fomento de produção agropecuária e à organização do abastecimento alimentar; i) à promoção de programas de construção de moradias, e melhoramento do saneamento básico; j) ao combate das causas da pobreza e aos fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; l) ao registro, acompanhamento e fiscalização das concessões de pesquisa e exploração dos recursos hídricos e minerais em seu território; m) ao estabelecimento e implementação de política de educação para trânsito; n) à cooperação com a união e o Estado, tendo em vista o equilíbrio de desenvolvimento e do bem estar; o) ao uso e armazenamento dos agrotóxicos, e seus componentes. (TERESINA. C. M, 2009, p. 21-22).

O quão a norma que está sendo produzida reflete o que estabelece a Lei Orgânica Municipal segue na direção da natureza da representação política, mais precisamente, na concepção da responsabilidade política, ou seja, que a “representação” esteja relacionada no sentido de “*agir em favor de alguém*” ou de “*modo que favoreça alguém*”, e não apenas pelo “*modo de ser*” como alguém em sentido descritivo. (Martins, 2008)

Na próxima tabela são apresentadas as produções de políticas públicas no município de Teresina pelos temas das leis. Segundo os dados, a produção do vereador por tema representa um número proporcionalmente baixo de leis aprovadas para temas importantes e que são competências do município como transporte, saúde, educação, infraestrutura, ao contrário dos temas das datas comemorativas e os títulos de utilidade pública que apresentam percentuais elevados e que são amplamente aderidos pelos partidos da casa. Para a literatura política, o vereador de distritos com magnitude M baixa é vulnerável ao cultivo de práticas de reduto eleitoral, objetivando responder às demandas do seu eleitorado.

Conforme se pode verificar na tabela 5, a produção de políticas de temas poucos relevantes apresentam um percentual elevado na sua produção, o que dá início ou manutenção a um comportamento vicioso seguido amplamente por todos os partidos, a perpetuação da aprovação de políticas com caráter concentrado.

Tabela 5. Percentual de Leis Aprovadas por Temas e Autores.

Percentual das Leis Aprovadas por Temas e Autores										
	Educação	Saúde	Transporte	Tributos e Orçamento	Infraestrutura	Cargos e Salários	Títulos de Utilidade	Dias comemorativos	Outros	Total
Prefeito	5,4%	3,9%	3,9%	19,6%	5,9%	15,2%	0,0%	0,0%	46,1%	100,0%
PMDB	4,0%	0,0%	4,0%	0,0%	0,0%	28,0%	28,0%	4,0%	32,0%	100,0%
PPS	2,1%	4,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,1%	55,3%	36,2%	100,0%
PSDC	20,0%	2,9%	2,9%	0,0%	0,0%	0,0%	40,0%	17,1%	17,1%	100,0%
PHS	10,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	40,0%	28,0%	32,0%	100,0%
PSDB	7,7%	7,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	69,2%	0,0%	15,4%	100,0%
PSB	0,0%	3,7%	1,2%	3,7%	0,0%	22,0%	31,7%	12,2%	25,6%	100,0%
PSD	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	52,4%	9,5%	38,1%	100,0%
PT	10,9%	7,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	29,1%	14,5%	38,2%	100,0%
PTB	4,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	41,7%	12,5%	41,7%	100,0%
PV	2,0%	8,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	14,0%	28,0%	46,0%	100,0%
PP	15,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	15,4%	38,5%	30,8%	100,0%

Fonte: Própria, 2016.

Na tabela 5 são destacados os partidos com maior número de leis aprovadas no período analisado. Conforme verificado, cabe na maior parte ao Executivo a produção de políticas de características difusas como infraestrutura, tributos, transporte, entre outros. Alguns partidos, juntamente com o Prefeito, destacam-se no percentual nas categorias de educação e saúde. Ressalta-se também que os percentuais da produção normativa do Executivo Municipal encontram-se melhores distribuídos nos temas se comparados aos outros partidos, que, em geral, se concentram nas categorias de benefícios concentrados.

Com a ressalva aos partidos PSB e PMDB, que apresentam aprovações de leis, sobre “cargos e salários” juntamente ao Executivo, sobretudo na forma de lei promulgada (com a conseqüente abstenção de sanção ou veto do Executivo), este fato é resultante dos parlamentares dos partidos PSB e PMDB terem presidido a Câmara no

último governo e terem lançado pautas neste período, especificamente, sobre as correções salariais dos funcionários da Câmara, apenas.

Assim, 22,0% do que o partido PSB produziu e 28% do que o PMDB produziu se restringiu à maximização de interesses privados. Seus temas de maiores percentuais (PSB) e (PMDB) são relativos, respectivamente, a cargos e salários (22,0%); (28,0%), títulos de utilidade pública (31,7%); (28,0%), dias comemorativos (12,2%); (4,0%) e outros (25,6%); (32,0%), assim, mesmo com a exceção de “outros”, que não é possível mensurar, a produção dos partidos que compuseram o governo (PSB) e (PMDB) é em grande parte políticas de baixo impacto sobre o município. Não se restringindo a estes partidos, mas sendo amplamente acatado por todos os partidos.

Para Abrucio e Couto (1995), devido a uma maior visibilidade das políticas municipais frente aos cidadãos, e as competências do município serem mais tangíveis para a população, pela maior proximidade entre mandante e mandatário, eleva-se a importância da Câmara na corrida por demandas de reduto eleitoral, a citar, os títulos de utilidade pública e as datas comemorativas, que são classificados, segundo a literatura, como políticas de reduto eleitoral.

Desse modo, determinadas iniciativas mostram-se exclusivas do poder Executivo, como a criação de cargos, com a ressalva para iniciativas dos partidos do Presidente da Câmara; as matérias orçamentárias em geral; tributação no âmbito local; correções salariais; abertura de crédito suplementar e temas de infraestrutura.

Nesse sentido, o Legislativo sofre limitações nas suas proposições legislativas, pois não pode aprovar leis sobre saúde, educação, infraestrutura, políticas de orçamento que impliquem custos na receita municipal ou prejuízo à imagem do governo, até mesmo pelo fato de a Câmara não poder criar legislações que gerem despesas para o município. Por outro lado, como o Executivo delibera sobre a finalidade das receitas, há sempre uma maior prioridade do orçamento para suas políticas de governo do que aos projetos parlamentares. Assim, o vereador não produz leis sobre obras, isenção ou criação de impostos, e por mais que tenham produzido leis no tema de saúde e educação o impacto da lei torna-se limitado, pois, em geral, as leis aprovadas de autoria dos vereadores não atingem o orçamento do município, cabendo ao vereador as políticas de interesses circunscritos. Entre essas políticas destacam-se os dias de profissões, instituições de utilidade pública, nome de logradouros e outros. Quanto às leis de amplitude alta, cabe ao vereador apenas sugerir projetos dessa natureza ao Executivo.

Para Ávila (2016), a representação política envolve o contato do representante e representado para além do período eleitoral, e os fatores que ajudam na responsividade política em regimes democráticos são o nível de escolaridade, a coerência dos partidos políticos, as políticas sociais inclusivas, a prestação de contas, a evolução da cultura política democrática e o profissionalismo da burocracia.

Neste sentido, Kerbauy (2005); Santos (2006) identificam que o aumento da participação política da sociedade no processo legislativo tem força para modificação e aprimoramento de determinadas pautas que antes ficariam estanques, apenas à dimensão decisória do Legislativo com Executivo.

Desse modo, os principais desafios do Município são o aprimoramento da representação e da participação, sendo a via mais assertiva o aumento da participação, a partir de maiores incentivos aos grupos de pressão, em disposição ao enriquecimento dos debates nos espaços públicos em confronto às ideias dos grupos tradicionais e , conseqüentemente, sobre os conteúdos das leis que são produzidas.

3.4 Conclusão

Pôde-se concluir a partir dos dados, que a política Municipal de Teresina, em sentido a sua produção legislativa, ainda prevalece uma elevada cooperação dos partidos no meio decisório à governabilidade do Executivo, diferentemente do que mostram os últimos estudos sobre as mudanças apresentadas pelo legislativo, sobretudo, no nível nacional.

Desse modo, na Câmara Municipal de Teresina à dimensão decisória centralizada nos atores políticos Executivo e Legislativo mostra-se bem sucedida para ambos os lados. Pois além do controle Exercido sobre as agendas pelo Executivo, (em que o Prefeito apresenta o número elevado de leis de autoria e suas políticas mostram-se relevantes a população municipal) o que para o Executivo é benéfico a governabilidade. Identifica-se também uma abertura no processo de produção de normas, para os vereadores aprovarem suas pautas, sobretudo, as políticas de baixo impacto sobre o município, já que não podem gerar custos ao orçamento municipal. nesse sentido, há uma preservação ao arranjo institucional de hegemonia do Executivo na produção de leis significantes, enquanto, os parlamentares corroboram a coalizão política, ao mesmo

tempo em que plasman suas ações políticas nas produções de leis de benefícios concentrados.

4 CONCLUSÃO GERAL

Este trabalho buscou discutir questões básicas sobre a produção legislativa na Câmara Municipal de Teresina: como é a dinâmica na relação Executivo e Legislativo relacionada a produção de leis; e como a literatura justifica a produção normativa pelo comportamento interno da casa e na relação entre os atores.

Como confirmado através dos dados, na Câmara Municipal de Teresina o processo decisório, se compreendido no sentido evolutivo, dadas as mudanças do Legislativo nacional, ainda apresenta características semelhantes as que o Congresso Nacional apresentou nos primeiros trabalhos da década de 90, de hegemonia do Executivo, seja pelo número elevado de leis aprovadas por sua iniciativa, seja pelo comportamento disciplinado da casa, pois apesar do parlamento apresentar elevada fragmentação partidária, o atual governo local mantém um nível de cooperação nas ações políticas na dimensão interna benéfica à sua governabilidade.

E muito embora os estudos mostrem novas características para o comportamento da Câmara dos Deputados Federais devido a entrada de novos grupos da sociedade no processo de deliberação, tais mudanças não foram perceptíveis na esfera municipal, seja motivado pelo fato das comissões não serem objeto de análise deste estudo. Entretanto, o que se pode afirmar é que vigora no Município a formação da coalização Executivo e Legislativo, dada a forte centralização das pautas relevantes no Executivo Municipal.

No caso do Legislativo Municipal, pode-se afirmar que há uma combinação do forte controle da agenda pelo Executivo para implementação de políticas de governo, como mostram os primeiros trabalhos da literatura sobre a Câmara dos Deputados Federais, combinado a um Legislativo voltado à produção de políticas públicas de baixo impacto sobre o município.

O que os dados demonstraram foi a produção dos vereadores elevada na categoria concentrada, porém pouco relevante em conteúdo ao verificada a produção normativa pela variável de temas das leis e autoria das leis. Já o Executivo no período analisado, foi majoritário no número de leis aprovadas com características difusas.

Assim, a explicação que se aplica a produção de leis de baixa amplitude pelo Vereador no caso da Câmara Municipal, pode ser compreendida pelo primeiro argumento, que em distritos de menor magnitude M para cargos de eleições

proporcionais levam a políticas de baixa amplitude; no sentido que a produção do legislador responderá às demandas de grupos específicos, porém apenas com essas informações não é assertivo afirmar que, desse modo, o vereador busque atingir o sucesso eleitoral nos próximas competições.

Outro argumento que se confirma neste trabalho é o de Limongi e Figueiredo, que sustentam o forte controle do Executivo sobre as pautas do Legislativo, nesse sentido, o vereador apresenta um elevado nível de cooperação e comportamento disciplinado com o Executivo e, desse modo, o Legislativo municipal têm produção normativa de benefícios concentrados.

Desse modo, as produções de políticas públicas de baixo impacto na sociedade pelo Vereador são decorrência do arranjo institucional da formação da coalizão no poder local. Pois se confirma em grande medida para o caso do Município de Teresina, que papel dos partidos políticos dentro da arena apresenta um caráter cooperativista ao Executivo, e de baixa presença ou inexistência de partidos de oposição o que facilita ao Executivo a governabilidade e ao domínio quase total de pautas de interesse público.

Assim, se confirma a hipótese, pois como o controle das pautas legislativas pelo Executivo e pelo jogo político de cooperação substancial dos Vereadores à governabilidade do Prefeito: a produção normativa dos vereadores são de leis com amplitude baixa, dada a formação da coalizão e a centralização das políticas de benefícios difusos inerentes ao Executivo, restando aos vereadores leis de características concentradas em respostas as demandas relativas aos interesses paroquiais.

Segundo a literatura política, o que pode ser feito para melhorar a qualidade das políticas públicas que são produzidas, é o aumento da fiscalização e participação política.

O baixo acompanhamento da sociedade sobre as questões públicas enfraquece o poder legislativo, pois à medida que existir a falta de fiscalização haverá margem ao Executivo utilizar-se dos seus extensos poderes legislativos, ao mesmo tempo em que deixa o Legislativo livre para agir, em situações, visando ao seus próprios benefícios.

Assim, objetivando a qualidade da produção legislativa, mecanismos que melhorem a participação e a representação são fundamentais a qualidade das democracias, devendo ser continuamente aprimorados pelas suas instituições políticas.

Conforme a história do sistema político brasileiro aponta, o Executivo municipal, estadual e federal sempre exerceram um papel de destaque nas deliberações políticas e nas suas relações respectivas com o Legislativo, mas suas extensas prerrogativas ficam

ameaçadas, dentre outros fatores, na medida que a modernização cresce com economia, e com as instituições políticas. Pois há uma tendência crescente, nestes cenários, para os interesses fragmentarem-se, formando uma diversidade de interesses, ideologias e demandas. Levando alguns indivíduos a passarem naturalmente por um processo evolutivo de participação e do aumento da consciência política se comparado as sociedades agrárias.

Desse modo, através de grupos de pressão, aumento as reivindicações de associações sindicais e representações livres voltados aos cumprimentos das normas institucionalizadas, criam-se efeitos na dinâmica da produção de leis, restringem-se os comportamentos impróprios às democracias resultantes do conchavo do Executivo e Legislativo dando início a novas relações entre as instituições e a sociedade.

Assim, esses mecanismos de controle exercidos pela sociedade afetam a transparência das instituições e responsividade dos governos, o que para uma democracia é totalmente bem vindo ao processo de desenvolvimento político.

5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, S. **Presidencialismo de Coalizão:** o dilema institucional brasileiro. DADOS, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 31, nº 1, P.5-33, 1998.

ABRUCIO, F. L. ; COUTO, Cláudio Gonçalves . **Governando a cidade?** A força e a fraqueza da câmara municipal paulistana. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 9, n. 9, p. 57-65, 1995.

ALMEIDA, A. **Processo Legislativo:** Mudanças recentes e desafios. Boletim de análise político institucional. nº7. 2015

ALMEIDA, C. TATAGIBA, L. **Os concelhos gestores sob o crivo da política:** balanços e perspectivas. Revista Serv. Soc. Soc., São Paulo, 2012.

AMES, B. **Os Entraves da Democracia no Brasil.** Editora FGV, Rio de Janeiro, 2003.

AMORIM NETO, O. **Presidencialismo e Governabilidade nas Américas.** Rio de Janeiro: Editora FGV,(2006).

ARRETCHE, M. **Federalismo e Democracia no Brasil:** a visão da Ciência Política norte-americana. São Paulo em Perspectiva. São Paulo, 2001.

_____, M. **Estado Federativo e políticas Sociais.** Rio de Janeiro, Revan, 2000.

_____, M. **Federalismo e Igualdade Territorial:** Uma Contradição em Termos?. Rio de Janeiro, Revista de Ciências Sociais, 2010.

AVELAR, L. CINTRA, A. O. (Org.) **Sistema Político Brasileiro:** uma introdução. Editora UNESP, 2ª ed., São Paulo, 2007.

AVILA. C. F. D. XAVIER. L. O. **A qualidade da Democracia no Brasil:** questões teóricas e metodológicas da pesquisa. Vol. 1. Editora: CRV. 2016.

BERCOVICI, G. **A Descentralização de Políticas Sociais e o Federalismo Cooperativo Brasileiro,** São Paulo, Revista de Direito Sanitário, 2002.

BIJOS, D. **Federalismo, instituição política e relações intergovernamentais:** um estudo sobre os elementos determinantes das transferências voluntárias da União para

municípios do estado de Minas Gerais. Dissertação (mestrado em ciências políticas) — Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade de Brasília, 2013.

CARNEIRO, L. P. ALMEIDA, M. H. T. **Definindo a Arena Política Local: O sistema partidário municipal na Federação brasileira.** Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 51, nº 2, 2008, pp. 403 a 432.

CARVALHO, J. M. “**Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual**”. Dados, vol. 40, nº 2, 1997.

CARVALHO, N. R. (2003), **E No Início Eram as Bases: Geografia Política do Voto e Comportamento Legislativo no Brasil.** Rio de Janeiro, Editora Revan.

DAHL, R. **Poliarquia.** Editora da Universidade de São Paulo –EDUSP. São Paulo, 1997.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional.** Rio de Janeiro: FGV, 1999.

KERBAUY. M. T. M. **As Câmaras Municipais Brasileiras: Perfil de Carreira e Percepção sobre o Processo Decisório.** Opinião Pública, Campinas, Vol. XI, nº 2, Outubro, 2005, p. 337-365

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil.** Companhia das letras. São Paulo, 2012.

LOCKE, J. **Coleção Os Pensadores.** São Paulo: Abril, 1973.

Teresina. Lei Orgânica do Município de. Ed. rev., ampl. e consol. -Teresina: Câmara Municipal de Teresina, 2011.

MARTINS. M. M. **Representação política, eleições e sistemas eleitorais.** Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Rolo& Filhos II. S.A, 2008.

MOUTINHO, J. A. **Transferências Voluntárias da União para os Municípios Brasileiros: Mapeamento do Cenário Nacional.** Ver. Adm. Pública, Rio de Janeiro, 2016.

NICOLAU, J. **Sistemas Eleitorais.** 6ªed. FGV Rio de Janeiro, 2012.

PATERMAN, C. **Participação e teoria democrática.** Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1992.

PEREIRA, C.; RENNO, L. **O que é que o reeleito tem?** Dinâmicas políticas institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. *Dados*, v. 44, n. 2, p. 323- 362, 2001.

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

SANTOS, M.. **Teoria e Método nos Estudos sobre Legislativo brasileiro:** uma revisão da literatura no período de 1994/2005. 2006.

SCHWARTZMAN, S. **Bases do autoritarismo no Brasil.** 4. Ed. Publit Soluções Editoriais. Rio de Janeiro, 2007.

SILVA, B.S. **Discutindo a tese da conexão eleitoral na esfera local:** um mapeamento as eleições de 1996, 2000 e 2004 no município de Araraquara- SP. 35º Encontro Anual da ANPOCS, Minas Gerais, 2011.

SILVA, C. **A lógica da competição política municipal em “cenários oligárquicos”.** *Revista Estudos Políticos*. 2011.

SILVA, S. C. **Sociedade civil e poder local:** participação nos concelhos municipais gestores de políticas públicas para ampliação do debate do desenvolvimento local. *Anais do primeiro circuito de debates acadêmico*. Ipea, code 2011.

SIMAS, M. **Determinantes da oligarquia local:** clientelismo participação política direta e estrutura social. Tese de Doutorado Apresentado ao IUPERJ. Rio de Janeiro, 2006.

SOUZA, C. **Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988,** Curitiba, *Revista Sociologia e Política*, 2005.

_____, C. **Federalismo e Intermediação de Interesses Regionais nas Políticas Públicas Brasileiras.** São Paulo, Trabalho Apresentado ao Seminário Internacional sobre Reestruturação e Reforma do Estado. 1998.

_____, C. **Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988:** Processo Decisório, Conflitos e Alianças, 1998.

SOARES, M. M. **Desafios de Federalismo Brasileiro,** Belo Horizonte, *Em Debate*, 2013.

_____, M. M. **Federação, Democracia e Instituições Políticas,** Belo Horizonte, Lua Nova: 1998.

_____, M. M. **Repasse Financeiros e Voluntários da União aos Municípios Brasileiros**: condicionantes políticos, sociais e técnicos. Gramado - RS, 8º Encontro da ABCP, 2012.

STEPAN, A. "Para uma Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do Demos". Dados, vol. 42,2000.

TATAGIBA, L. **Concelhos gestores de políticas públicas e democracia participativa**: aprofundando o debate. Revista de sociologia e política, Curitiba, 2005.

TSEBELIS, G. **Jogos ocultos**. Editora Edusp, São Paulo. 1998.

Sites:

<http://www.tre-sc.jus.br/site/legislacao/resolucoes/tse/2004/resolucao-tse-n-2/8032004/>

(Acessado em 15/11/2016).

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2015/default.shtm>

(Acessado em 15/11/2016)

http://www.teresina.pi.leg.br/acervodigital/normas?pg=1&order=&termo=h&numero=&ano=&tipo_id=

(Acessado em 06/01/ 2017)

http://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/con1988_04.02.2010/art_18_.asp

(Acessado em 12/01/2017)