



## As abordagens metodológicas das recentes pesquisas sobre os Estudos Legislativos nos municípios brasileiros<sup>1</sup>

Alan Rangel Barbosa<sup>2</sup>  
Universidade Federal da Bahia (UFBA) - Brasil.  
Email: [Allan\\_rangel@hotmail.com](mailto:Allan_rangel@hotmail.com)

### **Resumo:**

O objetivo do seguinte *paper* busca sintetizar as principais contribuições sobre os trabalhos dos Estudos Legislativos no nível municipal, sobretudo em relação ao comportamento dos legisladores frente aos eleitores e ao Poder Executivo, e suas implicações locais. Assim, pretendemos alargar as discussões e, nas considerações finais, endossamos a importância para os trabalhos comparativos.

**Palavras-Chave:** Legislativo Municipal Brasileiro; Cotidiano dos vereadores; Comportamento político.

---

<sup>1</sup> Trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “¿Qué ciencia política para qué democracia?”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 7-10 de octubre de 2014)

<sup>2</sup> Doutorando em Ciências Sociais, pela UFBA. Financiamento CAPES

## • INTRODUÇÃO

A literatura mais recente sobre os Estudos Legislativos tem privilegiado as unidades nacionais e subnacionais; há, dessa forma, pouca ênfase nos municípios. Esta falta de atenção aos estudos sobre municípios é analisada por D’Avila Filho, Paulo e Jorge (2010, p. 3):

Essa lacuna se deve às dificuldades dos vereadores em produzir legislação local significativa, diante dos constrangimentos impostos pelas Constituições Federais e Estaduais, restando pouca margem para a criatividade dos vereadores [...] Diante das razões que este autor expressa como causadoras da lacuna sobre os estudos do legislativo municipal, indica ele que [...]

Verificamos também uma atenção maior aos estudos sobre o Legislativo que ressoa mais ao sudeste brasileiro, principalmente nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. Silva (2010) fala sobre uma posição de perspectiva meramente cartográfica, referindo aos “preconceitos regionais” dos cientistas políticos do eixo Rio – São Paulo. Nos trabalhos sobre as proposições dos legisladores no Brasil – afora da Câmara Federal – se tem como referência alguns estudos em São Paulo (ABRUCIO *et al.*, 2001), Minas Gerais (ANASTASIA, 2001), Ceará (MORAES, 2001) e Rio de Janeiro (SANTOS, 2001). Esses autores versam sobre as Assembléias Estaduais, criando uma rede de conexões que buscam uma comparação paralela entre o Legislativo estadual e federal.

Santos (2001) buscou na literatura norte-americana, a chamada teoria positiva da organização legislativa, que resgatou a ênfase nas instituições, como variável independente na compreensão da ação dos atores políticos na arena parlamentar. Esse pesquisador orientou-se também pela teoria da escolha racional, nos quais os agentes políticos atuam sempre para maximizar objetivos individuais. Muitas variáveis existentes na teoria positiva americana foram utilizadas para compreender a organização do Congresso Brasileiro, cujo rebatimento das pesquisas girou em torno dos governos estaduais. Houve pouco espaço a nível municipal para pesquisas das referidas abordagens teóricas sobre os Estudos Legislativos.

Neste trabalho serão destacados dois estudos: Caetano (2005) e Silva (2011) que pesquisaram a relação Executivo - Legislativo em São Paulo, corroborando com a literatura dos estudos nacionais, utilizando variáveis como disciplina partidária e centralização decisória.

Mostraremos na seção seguinte que, fatores conjunturais específicos no âmbito local foram determinantes para a ocorrência de um padrão de interação entre os

poderes Executivo e Legislativo. Essa é uma combinação entre governismo com distributivismo, ou em outras palavras, entre os interesses do Executivo e do Legislativo.

Na última seção, destacaremos trabalhos recentes (LOPEZ, 2004; RUGGIERO JUNIOR, 2005; FELISBINO, 2009; ALMEIDA e LOPEZ, 2011) que apontam a realidade local de alguns municípios, considerando variáveis empíricas utilizadas nos trabalhos sobre Congresso Brasileiro – centralização decisória, e o Executivo com fortes poderes legislativos, com capacidade de barganha – mas que salientam a importância da dinâmica cotidiana dos vereadores – cujo as dificuldades seria o de legislar e fiscalizar, com práticas que acentuam medidas assistencialistas. Essas últimas, como será mostrado, são habituais nestes estudos.

Nosso intuito, portanto, visa sintetizar as principais contribuições das pesquisas sobre Legislativos municipais, agregando as principais abordagens sobre o comportamento parlamentar.

#### • **PERSPECTIVA PARTIDÁRIA**

A hegemonia teórica dos estudos sobre o Legislativo Federal brasileiro tem absorvido a perspectiva partidária da teoria norte-americana, chamada de teoria positiva de organização legislativa, com origem no neo-Institucionalismo de Escolha Racional.

De acordo com Limongi (1994), o neo-institucionalismo apontou diversas incoerências epistemológicas na teoria do comportamentalismo (*behaviorismo*) e da teoria do pluralismo. O termo institucionalismo contrasta com o modelo individualista das teorias anteriores, pois coloca o primeiro como uma variável independente para as análises dos processos políticos. Segundo o autor, a denominação do novo institucionalismo visava distinguir-se do institucionalismo preponderante antes da II Guerra Mundial. Desta forma,

Para o novo institucionalismo da teoria da escolha racional, a esfera legislativa compreende um mundo em que os acordos são forjados entre agentes autônomos. Instituições são consideradas aqui como mecanismos imprescindíveis que diminuem os custos de transação ligados à conclusão dos acordos, de modo a propiciar aos atores os benefícios da troca (*deference and reciprocity*) sob a adoção de regras estáveis (*arrangements*) e resolução de problemas de ação coletiva (NASCIMENTO, 2010, p. 7).

A vertente partidária situa o partido como ator principal na coordenação da arena parlamentar. Essa terceira geração de estudos das teorias positivas da organização legislativa foi impulsionada pelo trabalho introdutório de Cox e McCubbins. Em suas palavras,

Influential researchers... have argued that structure – in particular the committee system – is key to understanding why decisions in Congress are not forever overturned by shifting majorities. We share this emphasis on structure but view as the key actors not the committees, but the parties. In our view, congressional parties are a species of legislative cartel. These cartels usurp the rule-making power of the House in order to endow their members with differential powers... Most of the cartel's efforts are centered on securing control of the legislative agenda for its members (COX e MCCUBBINS (1993), *apud* NASCIMENTO, 2010, p. 21).

A perspectiva coloca o partido como ator principal na coordenação da arena parlamentar. A formação das comissões seria entendida levando em conta a organização partidária da Casa. Neste cenário, o grupo majoritário tem a prerrogativa de indicar líderes das comissões e sub-comissões, e também a capacidade organizativa de orientar as votações nominais nas políticas, bem como coordenar o processo legislativo. Existe, portanto, um *cartel legislativo* através dos partidos políticos.

O partido teria a capacidade de organizar as preferências heterogêneas para agir como uma unidade partidária através do líder do partido, este teria a importante função de reduzir os problemas de ação coletiva. Decerto, que

[...] a fim de garantir a troca de ganhos, legisladores devem cooperar, e os partidos, criar os meios necessários, de modo a confeccionar preferências afins entre os legisladores ou ao menos, coibir a busca de bens exclusivamente particularistas por parte de seus membros através de restrições institucionais [...] os Líderes de partido usam as ferramentas da organização congressional para estes fins [...] (NASCIMENTO, 2010, p. 24)

Estudos no Congresso Brasileiro, a partir da década de 90, têm mostrado que os legisladores se comportam de acordo com a posição dos líderes partidários, corroborando com o modelo partidário americano. As pesquisas também mostram como a organização interna do Legislativo é predominante em relação à arena eleitoral, ou seja, as regras internas constroem a atuação individual dos legisladores de influências exógenas.

## **2.1 A perspectiva partidária e a especificidade brasileira no âmbito municipal**

Três trabalhos recentes que abordaram o cenário municipal, especificamente a capital paulista, corroboram com a perspectiva partidária. Essas pesquisas levam em conta as seguintes variáveis adotadas nos estudos sobre o Congresso brasileiro: centralização decisória, disciplina partidária e capacidade do Executivo em aprovar seus interesses.

Caetano (2005) procurou analisar a relação do Executivo e Legislativo, na grande São Paulo<sup>6</sup>, procurando compreender como se formam as maiorias parlamentares e a definição de agenda legislativa. O autor identificou que o Executivo local, com a composição partidária majoritária, tem preponderância na formulação e aprovação da agenda dos trabalhos legislativos no plenário em relação aos projetos de leis. Sua pesquisa corrobora com o modelo partidário americano, acrescentando a particularidade do Executivo brasileiro, a saber, o elevado poder legislativo.

Os estudos dialogam com os pesquisadores do poder local que afirmam que o presidencialismo brasileiro “faz com que os poderes Executivo e Legislativo sejam regidos por soberanias paralelas, que não regem incentivos à cooperação”. (CAETANO, 2005, p.107). Além desses possíveis problemas, os autores ainda infeririam que o sistema proporcional de lista aberta contribuiria para fragilizar os partidos brasileiros porque incentivaria ações individuais por parte dos atores políticos. Posto isto, essa concepção colocaria o Executivo com um poder homologatório, pois estaria:

[...] fazendo com que os parlamentares releguem a segundo plano a função legislativa e passem a ter como principal preocupação o controle dos instrumentos governativos que possibilitem a transferência de bens e serviços à sua clientela. Dessa maneira, a atividade legislativa exercida pelos parlamentares ficaria restrita a questões simbólicas, como a denominação de ruas, a distribuição de homenagens e o estabelecimento de datas comemorativas (CAETANO, 2005, p.107).

Mas esta visão, segundo Caetano, é problemática, mesmo a nível municipal. O autor tentará mostrar o quanto a Câmara Municipal de São Paulo é altamente centralizada, corroborando com o modelo partidário. O prefeito da cidade paulista tem grande poder de interferir nos trabalhos legislativos, respaldado pelo Regimento Interno e Lei Orgânica do Município.

Analisando os anos de 2001 a 2004, na Câmara Municipal de São Paulo, o pesquisador encontrou os seguintes dados: a) dos 218 projetos de leis do Executivo deliberados em plenário, no segundo turno pelos vereadores, só ocorreu apenas um veto. E, mesmo este caso isolado, teve o texto original modificado pelos vereadores e encaminhado de volta ao prefeito, que vetou a mudança, posteriormente, mantida pelo Legislativo; b) dos 573 projetos aprovados na Câmara e encaminhados para sanção do prefeito, 179 foram reprovados (cerca de 31,20%); c) também dos 398 projetos que viraram leis, 217 (55%) foram do Executivo, ratificando com a tese da forte influência do Executivo na instância da Câmara.

Desenvolveu, ainda, um paralelo com o modelo distributivista, que confere poder às Comissões e cria o princípio da auto-seleção na composição das mesmas, na

literatura americana. Ao contrário do Congresso Americano, no qual uma proposição tramita em apenas uma comissão, no Brasil, de modo geral, os projetos precisam passar por pelo menos duas comissões, a de ‘Constituição e Justiça’ e de ‘Finanças e Orçamento’. Projetos nas Câmaras brasileiras podem passar por diversas outras comissões a depender da matéria, porém a única comissão que pode barrar os projetos é a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ). Assim, “recebendo parecer favorável desta comissão, os projetos só não chegarão a plenário se forem rejeitados pela maioria das demais comissões de mérito em que tramitar.” (CAETANO, 2005, p.114). Portanto, a capacidade de inviabilizar a tramitação dos projetos é bastante reduzida no caso brasileiro, a exceção da CCJ.

O autor apontou também as causas que inferem um comportamento padrão e tempos alterados nos projetos das comissões: a prerrogativa exclusiva do Executivo em solicitar regime de urgência, e o chamado “Congresso de Comissões”.

Dos 218 projetos de leis do Executivo, em tramitação nas comissões, nos anos de 2001 a 2004, 119 tramitaram em regime de urgência. Esse dado mostra a forte influência deste dispositivo. Já o Congresso de Comissões funcionaria como uma alternativa para reduzir o tempo de tramitação até chegar ao plenário: “é um conjunto de todas as comissões designadas, em que é elaborado um único parecer, assinado por todos os parlamentares pertencentes às comissões.” (CAETANO, 2005, p.115).

Em relação à formação da maioria na Câmara de São Paulo, Caetano pressupõe a hipótese de que um comportamento disciplinado das bancadas facilitaria a negociação com o Executivo, de modo mais eficiente do que se fosse realizado individualmente, seguindo, desta forma, o modelo partidário. Este padrão foi verificado pelo autor: o PT, partido do governo durante o período estudado, ocupou a Comissão Executiva por quatro anos; além disso, a totalidade dos membros da Comissão era aliada à base do governo. Ainda, a presidência da ‘Comissão de Constituição e Justiça’ e ‘Finanças e Orçamento’, foi ocupada pelos membros da coalizão governista. Por fim, das 28 presidências de todas as comissões durante os quatro anos, a oposição somente ocupou quatro vezes este posto.

Nas considerações finais, o autor reforça a elevada capacidade de coordenação dos trabalhos legislativos pelos líderes partidários, em especial, o líder do governo e a mesa diretora. Salientou a capacidade do governo de aprovar seus interesses na Câmara, comprovando a sagacidade do Executivo de se sobrepôr ao Legislativo, inclusive compondo maiorias na Casa. Caetano termina se contrapondo mais uma vez ao modelo distributivista, enaltecendo o modelo partidário, muito apreciado nos estudos do Legislativo Federal, principalmente por Limongi e Figueiredo. Para ele, ainda há, nos estudos acadêmicos sobre Legislativo, um olhar “folclórico e pitoresco” sobre o município. Em suas próprias palavras:

Essa é uma descoberta particularmente interessante, uma vez que a literatura especializada carece de estudos sobre a esfera local. Além disso, os trabalhos dos executivos locais e das câmaras municipais são costumeiramente relatados pela mídia como caóticos e desordenados. Redunda no senso comum a idéia de que as atividades dos vereadores e do Parlamento se restringem à aprovação de títulos, datas comemorativas e nomes de rua, fazendo do prefeito um refém dessa postura descompromissada com os problemas da cidade. A análise do caso paulistano, longe de esgotar o assunto, pretende lançar um foco de luz sobre esse debate. A Câmara Municipal de São Paulo não é um mero poder homologador de nomes de ruas e datas comemorativas. Uma importante agenda de projetos, orientada para a cidade, é debatida e aprovada no parlamento paulistano (CAETANO, 2005, p. 125).

Silva (2011), ao estudar a capital paulista, também mostrou que as apresentações dos projetos de leis pelos vereadores possuíam uma característica mais centrada numa distribuição mais geral a todo município e não a bases paroquiais. Portanto, comprovaria a inexistência da hipótese distributivista. O referido estudo foi concentrado nos governos de Marta Suplicy (2001-2004) e de José Serra/ Kassab (2005-2008). Por fim, analisou os dados eleitorais das eleições de 2000 e 2004.

Os conceitos da ciência política norte-americana, tais como o *pork barrel* que, em resumo, significa uma política voltada para agradar determinadas zonas geográficas onde geralmente estão situados os eleitores que premiaram os políticos, foram utilizados. O *pork barrel* é uma medida localizada intencionalmente na espera de retornos eleitorais. Estaria circunscrito com a hipótese da conexão eleitoral no comportamento dos legisladores na atuação das Câmaras. O cientista político mostrou empiricamente que os votos que os vereadores receberam nos dois anos de competição eleitoral - 2000 e 2004 - tem caráter mais disperso do que concentrado, pois a elevada competição eleitoral existente no município de São Paulo impede os candidatos de focalizem somente numa região específica.

Na pesquisa, mostrou que vereadores cujo os votos foram mais concentrados apresentaram projetos de leis dos tipos *geral e seccional*. O mesmo resultado foi encontrado para os vereadores que receberam votos dispersos. Outra contribuição dada por Silva é ter identificado os parlamentares com votação concentrada dominante. Eles atuaram menos na apresentação de projetos de leis, dos que receberam votação de modo disperso ou compartilhado. Nas duas legislaturas, 13º e 14º respectivamente, 24,5% e 38,5% dos vereadores com voto concentrado apresentaram projetos, e 45,7% e 54,69% dos legisladores foram os de voto disperso. Vereadores que mais apresentaram projetos de leis, com conteúdo dito *irrelevantes* foram os que tiveram votação concentrada nas duas eleições.

Ademais, sinaliza não haver evidências reais que coincidam sistemas eleitorais com voto pessoal e políticas paroquiais. Outra assertiva, que o autor propõe, baseado no trabalho de Lemos (2001):

O vereador sendo racional não precisa focar em políticas para a sua *constituency*, pois os efeitos de uma política de cunho *geral* serão sentidos pelo seu eleitor. Deste modo, o eleitor racional de Downs (1999) que apesar preferir um benefício que o atinja diretamente, é capaz de identificar as melhoras na sua vida como um todo. Por exemplo, um eleitor que mora na zona sul pode se sentir satisfeito e beneficiado por um museu aberto na zona central da cidade (SILVA, 2011, p. 17).

Para concluir, a conexão eleitoral em São Paulo é residual no comportamento dos legisladores, pelo menos concernente aos projetos de leis, contrariamente a uma literatura que associa representação proporcional de lista aberta, no âmbito municipal, com comportamento paroquial. Predominaria um comportamento municipal.

### **3. FATORES CONJUNTURAIS : ENTRE O GOVERNISMO E O DISTRIBUTIVISMO**

Nesta seção mostraremos três trabalhos que relativizam o poder do Executivo frente ao Legislativo, mostrando que outros elementos podem estar associados para além da distribuição de pastas secretariais. Outro aspecto, é de que a conjuntura política sinalizará a relação de ambos os Poderes, num *continuum* entre governismo e distributivismo, este último proporcionando aos legisladores, prioritariamente, obter recursos para atingir suas bases eleitorais.

Garcia (2013) buscou compreender na relação Executivo-Legislativo, na capital paulista, o sucesso legislativo dos prefeitos. Uma das principais perguntas que a autora procurou responder foi: a lógica da formação de gabinetes do município é semelhante ou não à lógica verificada no plano federal? O recorte temporal contemplou de 1989 a 2012, portanto, todas as gestões municipais no período democrático. Os resultados mostram que a distribuição de pastas não se traduziu em sustentáculo para maioria na Câmara Paulista, como na arena federal. No entanto, quase todos os projetos de leis enviados pelo Executivo ao Plenário foram aprovados. Assim, para além das pastas secretariais oferecidas a alguns partidos não aliados ao prefeito, há outros elementos garantidores de uma coalizão majoritária, favorecendo aos interesses do Executivo no processo Legislativo.

Ao voltar-se para a literatura da arena federal, especificamente os estudos de Amorim Neto (2007), a autora mostrou que entre 1985 a 2010, 85% dos gabinetes eram majoritários e a maioria deles garantiram ampla superioridade no Congresso. Taxas de sucesso, dominância

e disciplina também são altamente favoráveis ao Executivo<sup>3</sup>. A taxa média de sucesso do Executivo da capital paulista girou em torno de 51,53% de 1989 a 2012. Mesmo assim, mostra que praticamente todos os projetos de leis do Executivo encaminhados para votação em Plenário foram aprovados, mesmo contando em algum momento com as coalizões minoritárias.

Nos estudos realizados na capital paulista, apontou pelo menos duas tendências: a primeira é que as alianças são firmadas em essência entre prefeito e vereadores individuais (Couto, 1998; Teixeira, 2004); e a segunda: os acordos são feitos entre prefeitura e partidos políticos (Fiorilo, 2006). Contudo, destaca o quanto esses estudos não levam em consideração legislaturas seguidas, pois ficaram limitadas até 1996. Todavia, esses trabalhos dão parâmetro para compreender outras variáveis presentes na prevalência do Executivo nas taxas de sucesso. Procurando referência nas pesquisas de Fiorilo e Teixeira, concluiu que as administrações das subprefeituras de São Paulo são moedas de troca do prefeito para manter uma coalizão majoritária na Câmara.

Na capital paulista, o cenário do multipartidarismo, analisado pelos estudos federais, é tão evidente quanto na arena local, por isso, o Executivo busca sempre compor maiorias para responder positivamente a seus interesses. Nas considerações finais, Garcia mostra que as pastas secretariais não garantem necessariamente apoio na Câmara, pois é preciso levar em consideração outros elementos, tais como nomeações para empresas públicas, aprovação de emendas ao Orçamento. Por fim, aponta também quais caminhos devem ser percorridos para alavancar os estudos no município:

Por fim, o estudo sobre a interação Executivo e Legislativo deve avançar na identificação das forças políticas que ocupam subprefeituras, empresas públicas, pois esse trabalho indica que as secretarias são um recurso fundamental a disposição do prefeito, mas não suficiente para angariar apoio da maioria do Legislativo. Outra questão a ser abordada em pesquisas futuras é o comportamento dos membros da coalizão nas votações nominais, conhecido como taxa de disciplina, pois observá-las corrobora para resultados mais apurados acerca do funcionamento das coalizões, ou seja, revelará o apoio real da coalizão, e não somente o nominal. (GARCIA, 2013, p. 44)

Pralon e Ferreira (1998) focaram suas análises na centralidade da Câmara Municipal de São Paulo, de 1989 (governo de Luíza Erundina) a 1993 (primeiro mandato do ex-prefeito Paulo Maluf), sobretudo no processo decisório, procurando

---

<sup>3</sup> Entre 1988 a 2006, no Congresso Federal, a taxa de sucesso do Executivo girou por volta de 70,7%; a taxa de dominância, 85,6%; a taxa de disciplina, 87,4%, segundo a pesquisa de Limongi (2006)

compreender o grau de independência da Câmara em relação ao Executivo. Em cada gestão, os fatores conjunturais criam condições peculiares que podem explicar a fraqueza ou fortalecimento da Câmara. Um dos achados das autoras é de que a ação do Executivo, ou melhor, a forma de relacionamento deste com a Câmara, no início do mandato, é que pôde determinar o grau de conflitividade de ambos.

As autoras identificaram os chamados fatores estruturais “positivos” nas Câmaras, uma centralidade no processo de decisão, corroborado após a Constituição de 1988. Um importante fator estrutural é a proximidade dos vereadores com os eleitores - geográfica e de competência - esse se referindo ao impacto que a Câmara produz na vida cotidiana dos cidadãos, tais como transporte, saneamento etc. Essa proximidade do Legislativo com a população confere grande visibilidade por parte daquele, pois se expõe a todo momento na opinião pública. Esse cenário tende a ser bastante útil para a oposição, direcionando esta visibilidade para tomar uma postura a favor do debate público. Um segundo fator estrutural mostra como o prefeito para governar precisa do forte apoio do Poder Legislativo para aprovar suas políticas.

Há os fatores estruturais “negativos”: a) a opção do governo para iniciar seu mandato com uma “coalizão fisiológica de governo” (CFG), que é traduzido pela distribuição de cargos e recursos aos partidos e seus parlamentares; b) a chamada “negociação pontual” (NP), onde os projetos são negociados pontualmente com os parlamentares, gerando vantagens aos vereadores, tais como obtenção de recursos para alocar aos eleitores, às suas bases etc. Desta forma, os parlamentares podem optar pelo governismo ou por ações estratégicas individuais.

No que tange a participação dos partidos políticos na Câmara paulista, as pesquisadoras os tratam como pouco incipientes a nível municipal. Os vereadores têm a preferência por optar em apoiar o governo em todo o mandato ou em políticas pontuais. Mas, seria mais eficaz para a sua reeleição optar pelo governismo, pois desta forma, o vereador terá acesso a certos recursos, e também contatos com grupos econômicos, esses podendo apoiá-lo. Portanto, o vereador leva em conta o atendimento a demandas específicas e particulares, isso garantiria sucesso em seu mandato. Considerando os fatores negativos, outra deficiência dos vereadores frente ao prefeito, seria a baixa capacidade técnica dos legisladores nas comissões.

Na CFG, o Legislativo perderia importância por abrir mãos de suas funções de controlar o Executivo e vetar projetos, portanto, a autonomia da Câmara estaria enfraquecida frente ao Poder Executivo. Mesmo essa coalizão está sujeita a oscilações, pois,

É necessário, por parte, do governo ou de seu líder na Câmara, um trabalho constante de arregimentação dos vereadores simpáticos ao Governo. Para

entender melhor este ponto, vale observar que a distribuição de Administrações Regionais não é a única moeda no acordo que envolve prefeitura e vereadores na construção de uma maioria e apoio ao Executivo dentro do Parlamento. Uma outra moeda importante são as ações da prefeitura, ou seja, as obras que ela realiza ao longo da gestão. Grande parte dos vereadores tem uma base eleitoral regionalizada na capital; ou seja, há uma espécie de “distritalização”, na prática, no pleito eleitoral (PRALON e FERREIRA, 1998, p.83).

Outro ponto que enfraquece a CFG é a repercussão de projetos polêmicos adotadas pelo Executivo, que aumentaria a visibilidade através da mídia local e da opinião pública. Alguns vereadores podem optar por não participar da aprovação de determinados projetos, pois pode ver seu nome junto à sociedade de forma negativa, mesmo que seja contrária a orientação de seus partidos. Destarte, “os fatos indicam que não é tão fácil, no âmbito municipal, a construção de uma maioria realmente estável de sustentação do governo no Parlamento. A Câmara tende, portanto, a reservar para si certo grau de autonomia.” (PRALON e FERREIRA, 1998, p. 85)

Por fim, importa aos vereadores privilegiar ações individuais para alcançarem a realização de um mandato positivo que lhes proporcionem reeleição ou alcance de outros cargos. Em certo sentido, tanto na CFG e na NP, a Câmara resguarda certa autonomia e centralidade no processo decisório, explicados pelos “fatores estruturais positivos”.

O terceiro trabalho que orientou as análises expostas nessa seção é o de Couto (1998). Esse buscou compreender possibilidades de interação entre o Executivo e Legislativo no cenário de presidencialismo brasileiro. Posteriormente, analisou empiricamente o cenário municipal paulista, nos governos de Mario Covas, Jânio Quadros e especialmente Luiza Erundina (1988-1992). Observou nestas gestões diferentes padrões de relacionamento entre os Poderes.

O autor classificou padrões de interação entre os Poderes Legislativo e Executivo baseado em cinco variáveis: *estratégia* - que pode ser cooperativa ou conflitiva (competitiva) - ; *modalidade* - podendo ser estável (coalizão/oposição rígida) ou instável (negociações pontuais) - ; *moeda de troca* - (caráter), sendo programática ou alocativa/fisiológica - ; *cenários* - majoritário ou consensual - e *qualidade da decisão*. Todos os efeitos destas variáveis têm impacto na capacidade decisória, em produzir *outputs* (fluxo de decisões políticas, responsividade frente às demandas da sociedade) do sistema político.

Importa para nossa exposição mostrar quais os padrões existentes, primeiro no âmbito federal, em seguida no municipal. Na arena nacional, o fenômeno marcante é a Coalizão Fisiológica de Governo (CFG), caracterizado pelo presidencialismo peculiar existente no cenário brasileiro. Antes da Constituição de 1988, o Legislativo esvaziava-se das decisões políticas: possuía frágil poder frente ao Executivo, que

utiliza sem restrição o decreto-lei e o decurso de prazo (para projetos de leis). O Legislativo brasileiro não criava muitas resistências ao presidente, pois legitimavam o regime, além de estar envolvidos com práticas de fisiologismo e clientelismo. (COUTO, 1998)

Após a promulgação da nova Constituição, o Legislativo ganharia mais poder, passando a ter mais competência de decisão, como, por exemplo, na Lei Orçamentária, com a extinção do decurso de prazo e do decreto-lei. Por outro lado, as Medidas Provisórias deram razoável poder ao Executivo Federal neste novo período. Couto (1998, p.59) aponta:

O arcabouço institucional vigente não é propício a uma atuação dos parlamentares com respeito ao processo governativo, pois não proporciona incentivos a uma prática cooperativa entre os Poderes e nem à preocupação com as dimensões republicana e técnica da ação governamental. A fragilidade organizacional dos partidos associada à externalidade dos Poderes contribui para uma atuação atomizada dos legisladores, orientada, sobretudo, para o atendimento de demandas localizadas e particulares de suas bases político eleitorais, desvinculando a função de representantes mais imediatos dessas bases (*brokers*) daquela de co-governantes.

Os legisladores não estariam preocupados com um projeto político nacional, mas sim em um projeto individual, costurando relações com suas bases eleitorais. A CFG seria a opção mais racional por parte do Executivo para aplicar o programa político de governo e atender propostas legislativas dos congressistas, sem que isso possa, logicamente, prejudicar as ações do chefe do Executivo para o país. O que poderia gerar paralisia decisória.

O caso paulista mostrou algumas peculiaridades interessantes sobre os padrões de interação entre os Poderes. O pesquisador analisou três governos municipais, de 1982 até 1992, o primeiro foi Mario Covas (1982 a 1985) indicado por voto indireto; o segundo foi Jânio Quadros (1986 a 1988) e Luiza Erundina (1988-1992). O governo de Mario Covas foi marcado por uma maioria parlamentar estável, pois não houve dificuldades relevantes para realização de seus objetivos. Em determinados momentos buscou apoio da oposição através de negociações pontuais, pois seu partido, o PMDB, possuía dissidências. Mas este cenário não inviabilizou a cooperação.

No governo de Jânio Quadros, o Executivo cedeu as Administrações Regionais (ARs) em São Paulo aos vereadores, em troca de apoio parlamentar. Estes loteamentos favoreciam os legisladores para direcionarem recursos em suas prioridades político eleitorais, em uma relação de cooptação clientelista com suas bases. Com isso, os vereadores cooperavam com o prefeito na aprovação de seus objetivos programáticos. Portanto, em seu governo houve o estabelecimento da CFG. A coalizão foi formada

individualmente com os parlamentares, a exceção de parte do PMDB e do PT, estes fizeram oposição rígida ao governo.

Na gestão de Luíza Erundina, características peculiares foram vistas nos padrões de relação entre os Poderes, afastando – se de um padrão dominante na literatura da arena federal. Couto centrou maiores esforços nesta gestão. Iremos detalhar de forma cuidadosa a particularidade desse período.

No primeiro momento, a ex- prefeita de São Paulo, do PT, optou pela estratégia conflitiva. As características seguintes explicam os motivos do caminho adotado pela prefeita: originária de grupos de esquerda contra a ditadura; pouco afeita aos princípios das regras de representação democrática representativa e negando a democracia formal/procedimental por outra mais substantiva. Todas essas marcas criariam uma atmosfera de total oposição aos partidos oriundos da ditadura e contra os preceitos referidos à democracia-popular.

Então, os petistas paulistas buscavam, inicialmente, apoio dos movimentos sociais, líderes de bairros, conselhos e o apoio popular. Mas, “a ‘utopia participatória’ consubstanciada nos ideais de democracia direta, associada ‘à utopia presidencialista’ do autoritarismo executivista, logo deu mostras de sua debilidade” (COUTO, 1998, p. 64). Com a pressão da sociedade pela responsabilidade de governar, o Executivo teve de ser mais flexível em relação às suas características identitárias originais, e transitar da ‘ética da convicção para a ‘ética da responsabilidade’, como o próprio autor descreve.

A mudança de postura da gestão da prefeita e do PT incorporou ações antes desprezíveis para os petistas, tais como a negociação política com a oposição. As práticas adotadas foram as negociações pontuais, programáticas e alocativas. Nos anos de 1990 a 1991, houve negociações baseadas na aprovação de emendas dos vereadores. Estas ações visavam atender as demandas locais, “procurando enquadrá-las dentro de um programa mais amplo de ação governamental, mas que informassem o processo decisório das necessidades mais localizadas; ou seja, realizou-se a barganha alocativa” (COUTO, 1998, p.65).

Por outro lado, a não-formação da CFG deu mais força à Câmara paulista, concedendo mais centralidade e visibilidade no processo decisório. O que Pralon e Ferreira (1998) já haviam apontado.

Nas considerações finais, o autor endossou o quão os interesses privados, por parte dos vereadores de São Paulo, foram sendo incorporados com os projetos governamentais, tido como interesses gerais, por parte do Executivo. Ou seja, não houve aquilo que ele chama de “padrão patrimonial de interação entre os Poderes”, como seria típico da tradição brasileira. Nestas experiências, foi bastante discutível e

relativizado uma suposta preponderância de um Poder sobre o outro. Percebeu-se mais um jogo de negociações. Por fim,

[...] O pequeno desvio proporcionando pela Barganha Alocativa, em relação ao universalismo e à coerência técnica ideais e absolutos de uma política programática fundada numa coalizão estável talvez seja o preço a se pagar pela democracia (COUTO, 1998, p. 69).

#### **4. GOVERNISMO E O COTIDIANO DA POLÍTICA LOCAL**

Mostraremos nesta seção que a maioria dos trabalhos sobre o Legislativo municipal tem corroborado com os instrumentos analíticos utilizados pelos cientistas políticos brasileiros. As pesquisas acrescentam a arena parlamentar frágil frente às decisões, e o executivo não tendo grandes dificuldades para governar e aprovar suas políticas de governo. Por outro lado, estes mesmos estudos, que veremos adiante, mostram a peculiaridade existente no contexto local: para além de apoiar o Executivo em seus objetivos, os vereadores tendem a voltar-se a práticas que visam beneficiar indivíduos ou grupos locais. Coloca-se a importância do cotidiano para compreensão mais enriquecedora do comportamento dos vereadores.

Ruggiero Junior (2005) realizou uma pesquisa na cidade de Araraquara, São Paulo, visando compreender a atuação dos vereadores no processo Legislativo, em momentos distintos (1997-2000 e 2001-2004), na relação com o Executivo, no que tange aos projetos de leis ordinárias. Sua conclusão é de que houve aumento significativo do poder e controle do Executivo na agenda legislativa nos dois períodos – o primeiro governado pelo PPB e o segundo pelo PT. Houve ampliação da submissão do Legislativo ao Executivo, não ocorrendo, portanto, grandes obstáculos aos interesses do prefeito. Foi observado, também, que a oposição ao governo se mostrou frágil nos dois períodos. E, ainda, um padrão de organização partidária bastante enfraquecida, a exceção do PT. A elevada taxa de migração partidária e a construção de programas pouco significativos na plataforma política dos partidos, explicariam em parte essas peculiaridades. No segundo período, houve aumento de ações particularistas. E, por fim, por parte dos vereadores, proposições de leis “pouco relevantes”.

Em uma das entrevistas realizadas pelo autor, com os vereadores, endossa o informalismo presente na Câmara.

Dou atendimento às pessoas aqui no meu gabinete todos os dias, de manhã e de tarde. Tenho uma rotina de visita nos bairros, nas comunidades e nas igrejas evangélicas, esse é meu dia a dia. A verdadeira e principal função do vereador é fiscalizar o Executivo. Hoje nem só isso, porque as pessoas têm dificuldade, então eu, homem público, auxílio com diálogo, encaminhando e

em passar uma esperança para elas. Estão difíceis as coisas, o desemprego, falta de dinheiro às vezes até pra comer, e as pessoas ficam desesperadas; então você tem que auxiliar. [...] é um bom atendimento que a gente dá aqui no gabinete, com respeito às pessoas, não enganando ninguém, não pregando sonhos impossíveis e falando a verdade. Então, este trabalho repercute nas pessoas e elas levam pro seus bairros. Lá comentam ‘no gabinete de fulano de tal, eu fui e ele me atendeu assim e assim’ e dali a pouco começam a aparecer outros, passaram estas informações para as pessoas (RUGGIERO JUNIOR, 2005, p. 174).

Em outra entrevista, veremos abaixo a fragilidade dos parlamentares para agirem de maneira formal/institucional no escopo da Câmara de Araraquara.

Ficou demonstrado que os vereadores adotam diferentes posturas de trabalho. Concordam que a restrição que sofrem em alguns temas na produção legal, faz com que tenham menos espaços nos projetos de leis diante das propostas do Executivo. Muitos estreitam o contato com a sociedade, bairros e segmentos específicos, mas neste comportamento alguns partem para uma ação negativa do vereador, “despachante” e clientelista. Há os que não são claramente assistencialistas, mas contemplam grupos e interesses particulares com projetos específicos [...] (RUGGIERO JUNIOR, 2005, p.182).

A fiscalização ao Executivo também é muito precária, pois os poderes dados aos prefeitos, respaldados pelo Regimento e Constituição, fragiliza uma ação mais responsável e efetiva do Legislativo. Nos dois períodos analisados, as Comissões tiveram sempre também a hegemonia da base governista.

Felisbino (2009) concentrou uma pesquisa no município de Mogi-Mirim (1960-1963 e 1997-2000), São Paulo, na relação Executivo-Legislativo. A metodologia do trabalho foi entrevista com vereadores e análises dos projetos de leis ordinárias oriundas dos dois Poderes. Chegou também à conclusão de que a Casa Legislativa, após a redemocratização, tem sido subordinada ao Poder Executivo, devido a recursos políticos regulamentados pela Constituição Federal e o próprio Regimento Interno da Casa.

No período de 1960 a 1963, os vereadores não dependiam da agenda do chefe do Executivo para apresentação de proposições de leis ordinárias. Ou seja, havia uma pauta compartilhada. Nos anos de 1962 e 1963 mais de 50% das propostas foram oriundas do Legislativo. Já no período entre 1997 a 2000, o prefeito já controlava os trabalhos na Câmara, e esta cooperava com as preferências daquele. Os projetos do Executivo, em sua maioria, foram aprovados em plenário. Esse cenário já retratara o perfil do *governismo*, pois os legisladores apoiariam o chefe do Executivo para “ter acesso a recursos indispensáveis para a atividade cotidiana e sobrevivência política

junto ao eleitorado, do vereador. Os vereadores necessitam de recursos controlados pelo prefeito [...]” (FELISBINO, 2009, p.31).

Sobre a atuação individual do legislador, o pesquisador, ao realizar observações diárias no cotidiano dos vereadores, percebeu que eles se dedicavam maior parte de seu tempo para atendimento direto aos eleitores, com demandas, em sua maioria, particulares, tais como consulta médica, emprego, cestas básicas, remédios etc. Outros dispositivos parlamentares, tais como moções, requerimentos e indicações estiveram no rol de estratégias utilizada pela vereança para uma ação individualizada, independente do partido ao qual esteja afiliado.

Quanto à *Indicação*, há um forte interesse, por parte dos vereadores, em utilizá-lo, pois “com a promulgação da Constituição Federal de 1988, somente ao chefe do Executivo é permitido aprovar medidas que geram gastos” (FELISBINO, 2009, p. 34). Portanto, essa proposição é uma válvula de escape para a vereança, pois, utiliza esse instrumento para aproximar-se de seus eleitores. Para o legislador local é importante também ter bom relacionamento com o prefeito, garantindo que demandas de caráter localista - atendimento a grupos específicos - sejam atendidas pela prefeitura. Estando na situação, as chances serão maiores. Felisbino (2009, p.41) reforça:

[...] É importante lembrar que a iniciativa dos projetos de leis que possam atender os serviços de importância imediata cabe ao chefe do Executivo. Os vereadores não podem criar gastos e diminuir receitas do município. Esse limite constitui um obstáculo para a iniciativa dos vereadores ao encaminharem determinados projetos.

Por fim, Felisbino reitera a capacidade do Executivo municipal - principalmente no período da pós-redemocratização - de prerrogativas institucionais, e de controlar a agenda do Legislativo, da Mesa Diretora e nas Comissões especiais e permanentes. Mas concluiu também que a Câmara Municipal ganhou mais importância quanto ao potencial de dividir responsabilidades na administração municipal.

Lopez (2004) estudou o cotidiano do vereador em uma cidade do Rio Janeiro, Araruama, na perspectiva de uma antropologia política (incluindo valores culturais e representações sociais). Retratou que atividades informais dos vereadores com a população é uma tônica presente neste município, pois as relações de assistencialismo com as suas bases, as trocas de favores, as relações face a face, seja no gabinete ou nos bairros, são comuns. Identificou que o Executivo é um ator muito decisivo na relação com os vereadores devido aos dispositivos internos favorecidos. Estar na base do prefeito, votar favoravelmente aos seus interesses, é ter a certeza de contar com

recursos importantes da prefeitura, esperando ser favorecido, no sentido de alocar recursos materiais as suas bases.

Em Araruama, há preponderância e domínio do Executivo em relação ao Legislativo, não só referente às votações favoráveis àquele, como também a falta de fiscalização das contas da prefeitura.

Sobre a esfera municipal, Lopez (2004, p.156) afirma:

[...] Na esfera política municipal, notadamente na relação entre os agentes políticos e os eleitores, o mundo público das leis impessoais e universais é constantemente confrontado com a necessidade de burlá-lo para atender às demandas do universo privado dos parentes, dos amigos, dos apadrinhados, dos aliados.

*Indicações e moções* estão entre os dispositivos legislativos mais utilizados pelos vereadores. As moções têm por características renovar e celebrar relações de amizades ou alianças políticas com membros da administração e futuros eleitores. As indicações têm um caráter sempre localista, ou seja, busca resolver problemas específicos, tais como: calçamento de ruas ou iluminação em alguma via. São direcionadas aos locais que o vereador obteve maior número de votos, e aí se concentraria a atuação mais efetiva do político. Paralelamente, eleitores sentem-se representados por estes atores políticos, pois agem em sua comunidade, bairro ou localidade. O autor chamou esta representação de *espacial*. (Lopes, 2004)

As relações de parentesco para cargos na Câmara de Araruama é comum nesta localidade. O nepotismo auxilia os vereadores na captura de votos nas campanhas eleitorais, no atendimento aos eleitores nos gabinetes e nas localidades. Os assessores estariam dentro do espectro de confiança dos legisladores locais, evitando assim as traições políticas. Eles realizam também um papel de cabo eleitoral.

Através de entrevistas, foi mostrado como o vereador realmente parece ser visto pelos representados. Eles próprios descrevem não serem vistos como aquele que tem as funções de fiscalizar o Executivo, ou criar novas leis, ou regras. O legislador é visto como alguém com dever de resolver problemas pessoais: passagens de ônibus, consultas médicas, empregos etc.

A capacidade de atendimentos às bases determinará o futuro positivo ou negativo do vereador na carreira política. O prestígio do político aumentaria na medida em que atende aos seus eleitores. Esta idéia é corroborada sempre com as entrevistas: “Fora do assistencialismo não há salvação” (LOPEZ, 2004, p. 166).

Por fim, foi encontrado em Araruama o embricamento existente entre as novas instituições burocráticas democráticas, e antigas práticas de intermediação de trocas sociais. É reforçado, desta forma, “a observação empírica ressalta que as relações

clientelísticas não antagonizam o desenvolvimento das instituições burocráticas ou as ideologias cívicas” (LOPEZ, 2004, p. 174).

Almeida e Lopez (2011) analisaram a percepção política dos vereadores e sua interação com Executivo e eleitores em quatro cidades de Minas Gerais, nos meses de julho e agosto de 2010, através de entrevistas com os próprios vereadores. Mostraram que no âmbito local a representação política é baseada, em larga escala, no atendimento às bases eleitorais, sobretudo a nível informal, como já vimos anteriormente no trabalho de Lopez (2004) e em algumas entrevistas do trabalho de Ruggiero Junior. E essas práticas interagem com os conteúdos formais.

No trabalho de campo, os autores entrevistaram aos vereadores sobre quais práticas os eleitores mais prefeririam: se seria uma função de caráter institucional ou uma prestação de serviços. Dos 43 vereadores entrevistados, 62,8% veem a percepção da prestação de contas como mais relevante na ótica dos representados. Outra pergunta endereçada foi referente à percepção deles sobre qual tipo de mandato devem, prioritariamente, exercer: se um mandato imperativo (age de acordo com os interesses diretos de seus eleitores) ou o mandato virtual (age de forma autônoma frente a sociedade). O resultado foi o seguinte: 60% dos legisladores consideraram que suas práticas devem exercer a função virtual de mandato.

Quanto ao cotidiano dos vereadores, as perguntas buscaram compreender como eles se comunicam com os eleitores. Selecionamos a pergunta que discorre quanto à forma de atendimento aos eleitores, nas quatro cidades mineiras. As respostas resumiram as seguintes taxas: 43,2% dos vereadores usam recursos próprios para atender à população; 35,1% aciona a prefeitura; 4% utiliza ambos, recursos próprios e a prefeitura, e 16,2% não costuma atender aos pedidos. Outra pergunta: qual seria, em tese, a principal atividade cotidiana do vereador? O pesquisador classificou-os em *institucional* (dedica-se à atividades do tipo legislar e fiscalizar); *assistencialista* (atendimento aos eleitores principalmente por recursos próprios) e *mediadores* (busca os recursos da prefeitura para atender às bases). Os resultados mostraram que 40% dos entrevistados percebem a categoria *institucional* como a mais importante, seguida do *assistencialista* com 37,8% e 21,6% o de *mediador*. Em resumo, as práticas institucionais e assistencialistas rivalizam na atividade cotidiana dos vereadores.

Como ocorre a produção legislativa nos municípios analisados, sobretudo os projetos de leis, no ano de 2009? Os resultados foram os seguintes: de 311 projetos apresentados, 72% são oriundas do prefeito e 28% dos vereadores.

Ocorre neste município, também, a predominância do executivo frente ao legislativo, corroborando com os trabalhos de Ruggiero Junior e Lopez. 85% dos entrevistados reconhecem que o apoio à prefeitura cria maiores possibilidades de obter recursos necessários para atender aos eleitores, principalmente via *Indicações*. Há,

claramente, a tendência ao governismo. Outra questão analisada foi o de procurar compreender a importância dos partidos a nível municipal. As entrevistas apontaram os partidos políticos como confundidos com grupos políticos locais, como demonstra esta citação abaixo:

[...] o devido entendimento da relação entre o Poder Executivo e Legislativo pode prescindir da análise partidária, mas não de como se relacionam os grupos políticos locais. São esses que retratam a unidade social e política em torno da qual se formam e estruturam as disputas de poder local. As redes de aliança, ou atores em competição, se enfeixam em grupos políticos (ALMEIDA e LOPEZ, 2011, p.30).

Por fim, Almeida e Lopez sinalizam a representação dos vereadores como forma de auxiliar ao Poder Executivo, pois,

Ao mediar as demandas diretas do eleitorado, e serem atores que incorporam como uma de suas atribuições – informais - relevantes estar em contato permanente com a população, eles estão informados o suficiente sobre os problemas, as demandas e as necessidades, coletivas ou particulares, em cada ponto do município. É como se o vasto número de indicações legislativas dirigidas ao Executivo, combinado com igual número de “pleitos” informais feitos diretamente à administração, assumissem papel informativo crucial para as secretarias de governo (ALMEIDA e LOPEZ, 2011, p. 34).

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O balanço dos trabalhos realizados sobre o Legislativo no nível municipal apontou algumas semelhanças, a partir de abordagens do campo de estudos do legislativo, orientado, no caso brasileiro, pelas pesquisas acerca do Congresso Nacional. As pesquisas também retrataram a peculiaridade existente no âmbito local e os efeitos advindos das práticas dos vereadores em seu cotidiano.

Porém, estudos comparativos de capitais e outros municípios em diferentes regiões do país, fora do eixo sul-sudeste, podem enriquecer cada vez mais os trabalhos sobre o comportamento dos vereadores para futuras discussões na área.

Para Kerbauy (2005) há duas lógicas correntes, coexistindo nos municípios: uma mantendo o tradicionalismo e outra que tende para a democracia formal. Assim,

O governo municipal vive hoje, em decorrência das novas regras sobre as relações intergovernamentais e das novas funções que deve exercer, um período de reconfiguração da arena decisória e dos processos de tomada de decisão, convivendo com duas lógicas distintas e contraditórias: (1) o tradicionalismo e as ações clientelistas que sempre caracterizaram o poder

local e (2) os procedimentos universais que caracterizariam ações mais inovadoras das lideranças locais. (KERBAUY, 2005, p. 362)

Acreditamos, assim, que as pesquisas devem levar em consideração tal perspectiva ao orientarem suas análises.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ABRUCIO, F. L.; TEIXEIRA, M. A. C.; COSTA, V. M. F. **O Papel Institucional da Assembléia Legislativa Paulista: 1995 a 1998**. In: SANTOS, F. O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência Rio de Janeiro: FGV, 2001, cap. 6, p. 219-246.

ALMEIDA, A.; LOPEZ, F. **Representação Política Local: padrões de atuação dos vereadores em quatro cidades mineiras**. IPEA, Brasília, 1625, p. 1- 44, 2011.

AMES, B. **Os Entraves à democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.

ANASTASIA, F. **Transformando o Legislativo: A Experiência da Assembléia Legislativa de Minas Gerais**. In: SANTOS, Fabiano. O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência Rio de Janeiro: FGV, 2001, cap. 1, p. 23-81.

ANDRADE, R. de C. (org.). **Processo decisório na Câmara dos Vereadores e na Assembléia Legislativa de São Paulo**. In: Processo de governo no município e no estado: uma análise a partir de São Paulo. São Paulo: Editora USP, 1998, p. 15-40.

CAETANO, B. **Executivo e Legislativo na esfera local**. Novos Estudos Cebrap, n.71, março 2005, p. 101-125.

COUTO, C. G. Negociação, decisão e governo: padrões interativos na relação Executivo- Legislativo e o caso paulistano. In: ANDRADE, R. de C. (org.). **Processo de governo no município e no Estado**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

D'AVILA FILHO, P. M.; JORGE, V. L., LIMA, P. C. G. C. **Produção Legislativa e Intermediação de Interesses na Câmara Municipal do Rio de Janeiro**. In: VII Encontro da ABCP, Recife, Anais, Recife: ABCP, 2010, p. 2 -24.

FELISBINO, R. de A. **Atores e práticas na relação executivo-legislativo municipal: o caso do município de Mogi-Mirim (SP) em dois contextos democráticos (1946-1964 e pós- 1988)**. Rev. OMNIA HUMANAS, v. 2, n. 1, p.27- 47, jan./ jun. 2009.

FERREIRA, G.; PRALON, E. M. **Centralidade na Câmara Municipal de São Paulo no Processo Decisório**. In: ANDRADE, R. de C. (org). Processo de governo no município e no estado: uma análise a partir de São Paulo. São Paulo: Editora USP, 1998, p. 73-86.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro. Vol. 45, nº 2, p. 303-344, 2002.

GARCIA, J. G. **Executivo e Legislativo no âmbito municipal: a formação de gabinetes no município de São Paulo (1989-2012)**. 2013. 51 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo)- Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2013.

KERBAUY, M. T. M. **As Câmaras Municipais Brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local**. Opinião Pública, Campinas, v.2, p. 337-365, 2005.

INÁCIO, M. **Estrutura e Funcionamento da Câmara dos Deputados**. In: MELO, C. R.; SÁEZ, M. A. (Org.). A Democracia Brasileira: balanços e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2007.

LIMONGI, F. **O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: A Literatura Americana Recente**. BIB – Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais, São Paulo, n. 55, 1994.

LIMONGI, F; FIGUEIREDO, A. **Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo**. Dados – Revista de Ciências Sociais, v. 48, n. 4, p.737-776, dez. 2005.

LOPEZ, F. G. **A política cotidiana dos vereadores e as relações entre executivo e legislativo em âmbito municipal: o caso do município de Araruama**. Rev. Sociologia e Política, Curitiba, 22, 153-177, jun. 2004.

MAINWARING, Scott P.. **Sistemas Partidários em Novas Democracias: o caso do Brasil**. Tradução de Vera Pereira, Porto Alegre, Mercado Aberto, Rio de Janeiro, Editora FGV, 2001.

MORAES, F. **A Dinâmica Legislativa da Assembléia do Estado do Ceará: 1995 a 1998**. In: SANTOS, Fabiano. O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência. Rio de Janeiro: FGV, 2001, cap. 5, p. 189-218

NASCIMENTO, E. O. **Modelos de organização legislativa**. São Paulo: Revista Política Hoje, Vol. 382 19, n. 2, 2010.

RANGEL, A. B. **Um estudo sobre a utilização dos Projetos de Indicações na Câmara Municipal de Salvador**. In: III Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política, 2013, Curitiba, GT: Estudos Legislativos, Curitiba, UFPR, p. 1-25.

RAUPP, F. M. **Ensaio teórico sobre a presença do patrimonialismo no poder legislativo local**. XV SEMEAD - Seminários em Administração. São Paulo: Programa de Pós -Graduação – FEA USP. ISSN 2177- 3866: 2012, p.1-16.

RUGGIERO JUNIOR, N. **A atuação do vereador na Câmara Municipal de Araraquara: processo legislativo em dois momentos**. 2005, 233 f. (Dissertação em C.Sociais) - Centro de Educação em Ciências Humanas da Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2005.

SANTOS, F. **Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: DADOS, vol.45, n.2, p.237-264, 2002.

SANTOS, F. **O poder legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Ed.UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2004.

SILVA, Patrick. **O pork barrel no Município de São Paulo: a produção legislativa dos vereadores paulistanos**. Centro de Estudos da Metrópole (CEM), São Paulo, 2011, p. 125.

SILVA, C.D.P. **A Lógica da Competição Política Municipal em “Cenários Oligárquicos”**. VII Encontro da ABCP, Recife, 2010, p. 2 -23.