

**ASPECTOS DA INTERAÇÃO ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO NO
MUNICÍPIO DE SÃO PAULO ATRAVÉS DA PRODUÇÃO LEGAL ENTRE 1991
e 2016**

Akira Pinto Medeiros¹

Trabalho preparado para apresentação no IX Seminário Discente da Pós-Graduação em
Ciência Política da USP, de 6 a 10 de maio de 2019.

1 Mestrando em Ciência Política pela USP, pós-graduado em “Legislativo e Democracia no Brasil”
pela Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo, bacharel em Relações Internacionais
pela PUC-SP. E-mail: akira.pinto@gmail.com | akira.medeiros@usp.br

ASPECTOS DA INTERAÇÃO ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO ATRAVÉS DA PRODUÇÃO LEGAL ENTRE 1991 e 2016

RESUMO

Este artigo tem como objeto de estudo um segmento da relação entre os poderes Executivo e Legislativo, representado pelo Processo Legislativo, no período compreendido entre 26 de abril de 1991 e 31 de dezembro de 2016 no Município de São Paulo. Este recorte temporal foi definido uma vez que é em 26 de abril de 1991 que o atual Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo (RICMSP) foi aprovado. Tal documento orienta, juntamente com a Lei Orgânica do Município (LOM) aprovada em 4 de abril de 1990, desde então, o Processo Legislativo na capital de São Paulo. Foi definido o limite temporal como sendo 31 de dezembro de 2016 pois esta é data término da última legislatura já encerrada. O trabalho propõe dois objetivos, são eles: (1) compreender como, em nível municipal, o poder Executivo interagiu com o poder Legislativo através da análise das “taxas de sucesso e dominância” do Poder Executivo sobre a agenda parlamentar em São Paulo; e (2) identificar se existiram alterações significativas no padrão de interação entre os poderes mencionados durante as três administrações petistas do município, representadas por Luiza Erundina (1989-1992), Marta Suplicy (2001-2004) e Fernando Haddad (2013-2016).

Palavras-Chave: Processo Legislativo; São Paulo; Poder Legislativo Municipal; Poder Executivo de São Paulo; Câmara Municipal de São Paulo;

INTRODUÇÃO

A maior parte dos estudos sobre relações Executivo e Legislativo feitos pela Ciência Política brasileira atêm-se à formação de maiorias para a coalizão da

Presidência da República no Legislativo Federal uma vez que o cerne da discussão relacionava-se ao embate entre modelos de Democracia, especialmente no tangente ao tipo de regime (Parlamentarista ou Presidencialista). A linhagem de estudos decorrente do trabalho de Figueiredo e Limongi (2001) aponta para a estabilidade da interação entre estes poderes através da análise da produção legislativa majoritariamente cunhada pela Presidência e da elevada taxa de sucesso desta instituição em suas proposições legislativas. Verificada a baixa ocorrência de estudos para o nível municipal com este enfoque e a quase inexistência de textos que analisem mais do que duas administrações do Executivo paulistano, julga-se importante analisar de maneira específica, os resultados no Processo Legislativo Municipal da coalizão governamental em um espaço de tempo estendido. Sendo São Paulo a capital com o maior número de vereadores do país, uma análise sobre as relações entre Executivo e Legislativo, através da produção legal nesta cidade é particularmente importante.

Atenta-se ainda para o fato de que por três vezes o Partido dos Trabalhadores (PT) pôde governar o município. Estudos apresentados por Couto (1995; 2003), na ocasião das administrações de Marta Suplicy e Luiza Erundina, e por Caetano (2005) e Fiorilo (2006), na ocasião da gestão Suplicy, analisam a maneira com a qual se fez a interação entre tais poderes, nas duas primeiras oportunidades do PT no Executivo paulistano. Estes estudos, foram feitos majoritariamente através de entrevistas com atores envolvidos no processo legislativo. A aprovação e sanção da Lei de Acesso a Informação (LAI), permitiu a pesquisadores, acadêmicos, jornalistas e membros da sociedade civil, acesso facilitado a dados até então difíceis de serem obtidos. É diante do acesso aos dados da Câmara Municipal (CM) que este trabalho se desenvolve. Tendo em vista ainda que Haddad não logrou reeleição, tem-se momento propício para analisar o terceiro momento do petismo no governo e refletir na direção de comparar essa conseguinte gestão petista no executivo paulistano, em relação as primeiras duas.

Na terceira passagem do petismo pelo Executivo paulistano Haddad viu-se diante de um aumento de partidos eleitos no Parlamento. Supõe-se inicialmente que esta pulverização do poder, implica numa maior dificuldade para o processo de negociação entre poderes aumentando o custo da obtenção de alianças – sejam elas pontuais ou não. Erundina enfrentou um Legislativo com 10 partidos representados, contando com o apoio inicial de 35,8% do Parlamento; Suplicy viu-se diante de uma Câmara composta

por 13 partidos, contando com apoio inicial de 38,1% da vereança; Haddad por sua vez teve um legislativo composto por 15 partidos políticos. Esta fragmentação, destacada pela entrada de partidos do campo conservador na coalizão de Haddad (caso do Partido Progressista), visualizou-se na eleição de siglas como PHS e PRB.. É razoável supor que haja certa dificuldade no processo de negociação com este parlamento.

Diante do exposto, este artigo busca, identificar indicativos da eficiência das administrações da Prefeitura de São Paulo (PMSP) entre 1991 e 2016 na execução da agenda parlamentar do Executivo através de cálculos sobre o sucesso e a dominância do Executivo no processo legislativo. As análises apresentadas neste trabalho procurarão, ao menos no tangente às primeiras oportunidades do petismo à frente do Executivo municipal, dialogar com os estudos anteriores a fim de permitir avanços na compreensão das relações entre poderes nestas duas ocasiões. Ao cabo observa-se o processo legislativo durante o governo Haddad assim como feito por Issa e Oliveira (2017), permitindo, no entanto, uma comparação inédita com as administrações petistas anteriores.

Busca-se, através das análises de dados de todas as gestões desde a promulgação da LOM, e do RICM, analisar de maneira ampla o desempenho do poder Executivo paulistano em suas investidas no Processo Legislativo do Município. Esta análise possibilitará comparações entre administrações e pretende traçar um panorama amplo sobre a produção legal do período entre 1991 e 2016.

O artigo está dividido em quatro partes. A primeira constitui uma revisão bibliográfica do tema e das fundações teóricas do trabalho. A segunda é constituída pela explanação da metodologia utilizada enquanto que a terceira parte é constituída pelas análises de dados feitas, apresentando uma série de estatísticas descritivas sobre o Processo Legislativo de São Paulo. O artigo se encerra com conclusões na sua quarta seção.

I. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

I.I Preocupações pelo desenho institucional brasileiro

Este trabalho orienta-se pelos estudos a respeito do Sistema Político Brasileiro (SPB), especificamente aqueles que se preocuparam em compreender a relação entre os poderes Executivo e Legislativo após a promulgação da Constituição de 1988 (CF88).

A literatura especializada que aborda as relações entre Executivo e Legislativo na cidade de São Paulo é pautada pelos estudos de nível Federal e indica a necessidade da formação de coalizões, a fim de possibilitar a obtenção da chamada governabilidade no sistema proporcional e multipartidário².

Os primeiros estudos acerca da relação entre os dois poderes mencionados tiveram teor pessimista sobre o funcionamento do SPB. Explicações pautadas em uma suposta conexão entre a preferência por políticas públicas distributivas (emendas ao orçamento) e uma fragilidade dos partidos no parlamento e nas arenas eleitorais, apontavam para uma inevitável paralisia decisória do sistema. Outro fator relevante nestas abordagens seria a existência de um padrão fisiológico de interação entre os poderes. O modelo fisiológico, segundo Abrucio e Couto (1995), encontra no sistema presidencialista um arcabouço que incentiva a obtenção de maioria parlamentar por parte do Executivo, garantindo a governabilidade necessária ao mesmo tempo; provocando ocasionalmente um “eclipsamento” do Legislativo pelo Executivo devido à falta de independência na qual passa a se encontrar o Legislativo. Esta situação geraria um desequilíbrio entre com clara sobreposição do Executivo haja vista a existência de uma interação fisiológica entre os interesses do Governo e os interesses individuais de cada parlamentar.

Abranches (1988), apresenta (anteriormente a promulgação da CF88) uma síntese temerosa sobre o modelo presidencialista brasileiro. A publicação do “Ato das Disposições Constitucionais Transitórias” em 5 de outubro de 1988 (juntamente com a

2 Vale menção neste momento ao estudo de Lijphart (2012) sobre os “Modelos de Democracia”. No tangente ao tipo de regime temos no Brasil um regime presidencialista com gabinetes multipartidários formados a partir de coalizões pró-governo, forjadas no Legislativo; e no tangente ao sistema de representação temos um sistema proporcional de representação onde as cadeiras de um distrito eleitoral no legislativo são distribuídas aos partidos de forma proporcional aos votos obtidos por cada partido na eleição – garantindo-se assim uma pluralidade de partidos na representação do mesmo distrito eleitoral.

CF88) previa para o dia 07/09/1993 um plebiscito para que o eleitorado pudesse definir a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo). Neste cenário especulou-se sobre as consequências da adoção do sistema presidencialista que naquele momento iniciava sua trajetória já com data para ser legitimado ou contestado pelo eleitorado. Para o autor, o Brasil vivia um dilema institucional oriundo da necessidade de optar por ordenamento institucional suficientemente eficiente para agregar e processar pressões derivadas de um quadro social, econômico e político, heterogêneo. Com referências, por vezes contestadas³, a momentos de crise entre o Executivo e o Legislativo; o autor sugere que a adoção de um modelo proporcional, multipartidário e presidencialista; onde o Executivo é organizado com base em grandes coalizões, possui potencial de conflito muito alto e torna improvável a estabilidade de grandes coalizões em momentos de crise (Abranches, 1988, pp. 30).

Abranches entende que em um regime presidencialista a presidência, ao ser o único ponto no qual todas as divergências oriundas das disputas interpartidárias internas da coalizão devem convergir, sofrerá “danosa e desgastante sobrecarga e tenderá a tornar-se o epicentro de todas as crises” (Idem, pp. 30). Contrapondo modelos de regime o autor enxerga com pessimismo os dispositivos de solução de crises presentes no presidencialismo, dizendo:

No caso de regimes parlamentaristas, o resultado imediato do enfraquecimento da aliança é a dissolução do gabinete e a tentativa de recomposição de uma coalizão de governo. Caso esta fracasse, recorre-se a eleições gerais, buscando uma nova correlação eleitoral de forças. No caso do presidencialismo de gabinete, demite-se o ministério, preservando-se a autoridade presidencial. No caso do presidencialismo de coalizão, é o próprio presidente quem deverá demitir o ministério e buscar a recuperação de sua base de apoio, em um momento em que enfrenta uma oposição mais forte e que sua autoridade está enfraquecida. Será tanto pior a situação do presidente se estiver rompido com seu partido, pois aí estará enfrentando não apenas a oposição da maioria, mas a desconfiança de seus aliados naturais. (Idem pp. 30-31).

3 Jairo Nicolau (2004) reavaliou, através de uma inédita organização de dados eleitorais, algumas das clássicas proposições da Ciência Política brasileira acerca da chamada República de 1946. Sinteticamente Nicolau indicou em seu estudo que: (1) – a década de 1950 foi marcada por uma estabilidade do sistema partidário apesar das pequenas oscilações na votação dos partidos; (2) – o quadro geral de fragmentação partidária no período manteve-se inalterado; (3) – as razões do colapso do sistema partidário em 1964 não estiveram ligadas ao âmbito eleitoral e tão pouco à suposta fragmentação partidária defendida por estudos anteriores.

Abranches segue com ligeiras sugestões de que o regime parlamentarista poderia representar um melhor desenho institucional para a solução das crises da coalizão. Para ele, a submissão do Congresso ou a submissão do presidente representam a próprio subversão do regime democrático.

No plano internacional, Przeworski, Alvarez, Cheibub e Limongi (1997), apresentam evidências que sustentam a preocupação com o dilema institucional brasileiro. Os autores analisam dados de regimes democráticos ou de regimes em transição (de abertura democrática⁴) entre os anos de 1950 e 1990 para indicar variáveis independentes que sustentam democracias com o objetivo de verificar quais as chances de sobrevivência das democracias diante de variáveis explicativas como: nível de riqueza, desempenho econômico, desigualdade de renda, escolhas das instituições, etc. As conclusões apresentadas indicam que as democracias tendem a sobreviver em países desenvolvidos que continuam a gerar crescimento econômico e que *“mantenham sob controle as pressões distributivas, admitindo alguma inflação e reduzindo a desigualdade de renda”* (Alvarez, Cheibub, Limongi e Przeworski, 1997, pp. 130). Os autores sublinham ainda que as instituições políticas também importam e que *“[...] sistemas parlamentaristas nos países mais pobres, embora permaneçam muito frágeis, têm possibilidades cerca de duas vezes maiores de sobreviver do que as democracias presidencialistas, subindo para quatro vezes caso haja crescimento econômico.”* (Idem, pp. 129). Conclue-se por fim que:

Em suma, o segredo da durabilidade democrática parece repousar sobre o desenvolvimento econômico – não, como o supôs a teoria dominante nos anos 60, sob ditadura, mas sob a democracia baseada em instituições parlamentaristas. (Idem, pp. 131).

I.II Testes e estudos sobre a interação entre poderes no Brasil pós-1988

- 4 Entende-se como abertura democrática um movimento evidenciado por Dahl que, diferentemente de abordagens culturalistas e econômicas defendidas anteriormente, ocorre quando há ausência de um grupo político forte o suficiente para governar sozinho suprimindo sua oposição. Dahl identifica que regimes caminham à democratização na medida em que os **custos de tolerância** da oposição (por parte da situação) tornam-se menores do que os **custos de supressão** desta mesma.

Na contramão de Abranches, estudos que emergiram no início dos anos 2000 apresentam dados indicando para uma estabilidade da relação entre poderes. Autores como Figueiredo e Limongi (2001), ao compararem as taxas de dominância e sucesso do Executivo sobre o Legislativo⁵ brasileiro com outros países democráticos que adotam o regime parlamentarista, encontram números muito próximos e sugerem que uma alta taxa de dominância do executivo sobre o legislativo não é portanto uma anomalia da democracia, seja ela parlamentarista ou presidencialista. Nem mesmo os índices de sucesso do Executivo são significativamente díspares da amostra de países parlamentaristas. Os autores enfatizam as ferramentas que a presidência da República possui para criar e manter a coalizão parlamentar e especialmente para garantir certo controle da agenda do Legislativo Federal. Esta abordagem pavimentou um arcabouço teórico que apontou para a direção da cooperação entre os poderes ao contrário do conflito distributivo das análises que indicavam a suposta correlação entre a liberação de emendas ao orçamento e o apoio parlamentar ao governo.

Diante das suposições de que haveria uma conexão entre a preferência por emendas ao orçamento e uma fragilidade dos partidos no parlamento e nas arenas eleitorais (ocasionada pela suposição de que a negociação entre Executivo e Legislativo se daria de forma individualizada e pautada na barganha individual fisiológica entre Executivo e parlamentares), alguns estudos trataram de testar a hipótese (em nível federal), de que a liberação de emendas parlamentares por parte do Executivo condicionaria as votações de interesse do Governo no Congresso. Vasselai e Mignozzetti (2014) testam uma aproximação entre as execuções das emendas parlamentares pelo Executivo às preferências do governo entre 1996 e 2010. Após análise os autores dizem não ser possível sustentar a hipótese popularmente difundida.

Tem-se que outros mecanismos, que não a barganha individual com parlamentares, foram utilizados pelo Executivo para garantir apoio às suas pautas. Figueiredo e Limongi indicam que estes mecanismos são principalmente: a) a

5 Estes cálculos são feitos pelos autores através de simples divisões que originam razões. A divisão de “Número de projetos aprovados oriundos do Executivo” sobre “Número total de projetos aprovados pelo Congresso” indica a razão de dominância do Executivo sobre o Legislativo na medida em que indica a porcentagem de projetos aprovados que nascem no gabinete presidencial. Para o cálculo da taxa de sucesso do Executivo os autores dividem o “Número de projetos, oriundos no Executivo, transformados em Lei pelo Parlamento”, pelo “total de projetos enviados ao Parlamento pelo Executivo”.

arquitetura institucional, expressa em (1) prerrogativas exclusivas do Executivo para iniciar a tramitação de matérias orçamentárias, (2) na possibilidade de editar Medidas Provisórias (MP's) que consequentemente incentivam a cooperação parlamentar na medida em que força o legislativo a votar a matéria uma vez findada o prazo de vigência da MP, e (3) também na possibilidade de tramitação em regime de urgência ou mesmo urgência urgentíssima caso a maioria parlamentar assim decida em votação; b) a disciplina partidária dos membros da coalizão; e c) a centralização decisória no Legislativo expressa no Colégio de Líderes.

Figueiredo e Limongi realizam dois cálculos que foram e continuam a ser extensivamente reproduzidos quando o objetivo é analisar os padrões de interação entre os dois poderes supracitados. A taxa de sucesso do Executivo é calculada a partir da divisão do número de projetos enviados pelo Executivo ao Legislativo que foram aprovados, pelo total de projetos enviados pelo Executivo ao Legislativo. Já a taxa de dominância diz respeito ao número de projetos aprovados pelo Legislativo com origem no Executivo sobre o total de projetos aprovados pelo Legislativo.

Os dados mais atualizados dos estudos de Figueiredo e Limongi encontram-se abaixo nos índices de Sucesso e Dominância do Poder Executivo Federal.

Tabela 1: Taxa de Dominância e Sucesso do Executivo Federal em relação ao Legislativo Federal

Presidente	Sucesso	Dominância
Sarney	87%	89%
Collor	76%	94%
Itamar	88%	95%
FHC	91%	90%
FHC II	83%	88%
Lula	89%	88%
Lula II	87%	80%
Dilma	84%	83%
Dilma II	90%	83%
Temer	62%	89%
médias	84%	88%

Fonte: Banco de Dados do Legislativo do CEBRAP. Elaboração: NECI (USP).

A observação dos dados organizados pelo CEBRAP e que sustentam os trabalhos de Figueiredo e Limongi permitem que se verifique um elevado grau de sucesso do Executivo Federal. O Executivo gozou de uma média de sucesso na casa dos 84% e uma dominância média de 88% sobre a agenda Legislativa, nota-se que estes valores são muito próximos aos valores apresentados por Limongi e Figueiredo (2001) acerca da amostra de 20 países parlamentaristas observados entre 1971-1976 e 1978-1982. Nestes períodos indicados a taxa de dominância do Executivo nestas amostras foram de 86,4% e 89,9% respectivamente. Nota-se uma taxa de sucesso média na casa dos 84% durante o período. Os dados de Limongi e Figueiredo sobre a amostra de países parlamentaristas indicam para uma taxa de sucesso do executivo de 81,3% (Limongi e Figueiredo, 2001, pp. 102). Cabe indicar que os cálculos de sucesso realizados pelo NECI consideram apenas os projetos de Lei aprovados dentro do mandato presidencial que enviou os respectivos projetos.

A verificação dos dados referentes à agenda parlamentar do Poder Executivo brasileiro durante a segunda experiência democrática apontam para uma estabilidade da relação entre poderes, refutando os prognósticos pessimistas que supunham um potencial de conflito alto entre os poderes. Crises governamentais foram e continuam a ser atravessadas por muitos governos sem necessariamente implicarem na dissolução dos mesmos ou na incapacidade da solução de impasses entre os poderes.

I.III Novas perspectivas e análises da interação entre poderes

Araújo e Silva (2012) apontaram para a importância dos parlamentares na formulação de políticas públicas através de uma análise menos binária sobre a atuação dos poderes nos projetos de lei que tramitam no Congresso. Para os autores faz-se necessário observar o papel desempenhado pelos parlamentares no processo legislativo federal mesmo em matérias de iniciativa do Executivo.

Freitas (2013) salienta que um dos aspectos institucionais apontados por Limongi e Figueiredo como variável explicativa da capacidade de controle da agenda

legislativa pelo Executivo, estaria superdimensionado. O argumento de que a possibilidade da coalizão governamental solicitar que uma determinada matéria seja avaliada em regime de “urgência” ou de “urgência urgentíssima”, e conseqüentemente avaliada no Plenário, retirando-a das comissões temáticas da casa foi frequentemente apontado como uma das explicações da alta taxa de sucesso do Executivo. Ocorre que Freitas indica que 45% dos projetos passíveis de tramitar em regime de urgência – PL’s (Projetos de Lei Ordinária) e PLP’s (Projetos de Lei Complementar) – que foram aprovados entre 1988 e 2010, foram deliberados no interior de comissões antes de serem votados em Plenário. Desta maneira indica-se que a urgência é uma autorização, ou seja *“A urgência, antes de ser um instrumento para lidar com comissões opositoras ou um instrumento usado para anular a ação individual dos parlamentares, é, sim, um instrumento para levar o projeto para uma ordem do dia que está abarrotada de projetos.”* (Freitas, 2013, pp. 110) uma vez que aproximadamente 22% dos projetos que tramitaram em regime de urgência no período já haviam passado pelo rito ordinário antes de que a urgência fosse solicitada. Outra consideração importante é de que os PL’s e PLP’s que sofrem pedidos de urgência por parte da coalizão sofrem alterações majoritariamente no interior das comissões parlamentares. Ou seja, o Parlamento brasileiro não age apenas como um ator passivo às demandas do Executivo. Os parlamentares desempenham papel ativo na apreciação do conteúdo das matérias especialmente nas Comissões nas quais os projetos tramitam, nelas ainda os relatores designados pela presidência das comissões desempenham importante papel de coordenar eventuais alterações nos projetos apresentados. Este processo é a própria negociação que possibilita a obtenção de consensos acerca das matérias e posteriormente garante altos índices de disciplina observados em plenário (Idem, pp. 116), e demonstra que as aprovações de matérias oriundas do Executivo é resultado também de esforços dos parlamentares, principalmente dos relatores nas comissões.

Almeida (2015) analisando a produção legislativa recente da Câmara dos Deputados apresenta dados que corroboram os escritos de Araújo e Silva, e Freitas, evidenciando que tratando-se da contagem de leis federais não orçamentárias (cuja iniciativa não é exclusiva do Poder Executivo) existe uma clara diminuição da atuação da Presidência nestas formulações. Até 2004 este tipo de matéria proveniente do Executivo correspondia a cerca de 60% do total das matérias não orçamentárias do

Processo Legislativo, já a partir de 2008 este número cai pela metade do total de matérias não orçamentárias apresentadas (Almeida, 2015, pp. 46). A atuação do Parlamento neste tipo de Lei aumentou de 38,4% para 80,9% na comparação entre os períodos de 1995-2002 e 2007-2014.

Comparando os dois períodos supracitados indica-se para: (1) – diminuição da quantidade de PL's aprovados em regime de urgência de 28,7% para 13,8%; e (2) – aumento da quantidade de PL's aprovados de forma conclusiva nas comissões parlamentares de 9,8% para 29,1% do total. Ao observar todos os tipos de projetos de lei com iniciativa do Congresso, a porcentagem de projetos que foram aprovados de forma conclusiva nas comissões passou de 52,9% em 1995-2002 para 83,8% em 2007-2014.

Percebe-se que os estudos que analisam a produção legal nas relações entre Executivo e Legislativo no âmbito Federal têm caminhado em direção ao aprofundamento do papel dos congressistas no Processo Legislativo evidenciando um papel mais ativo do Legislativo na formulação de políticas. Freitas evidenciou a importância do papel das comissões parlamentares e destacou o papel central dos relatores para garantir o consenso necessário para manter os altos índices de disciplina partidária no plenário. Almeida evidenciou o aumento da quantidade de matérias aprovadas de forma conclusiva e a diminuição dos projetos não orçamentários de origem no Poder Executivo.

I.IV Estudos sobre a relação entre Executivo e Legislativo em São Paulo

Abrucio e Couto (1995) indicaram motivos pelos quais as análises deste tipo de interação, - no contexto federal ou estadual, costumam ser incompatíveis com realidades municipais. As dificuldades encontradas pelo executivo federal em montar sua base de sustentação no Congresso não aparecem nas esferas estaduais e municipais, pois no caso estadual e municipal os legisladores não contam com fiadores políticos (governadores e senadores) dos quais dispõem os Deputados Federais. É necessário

atentar-se para as diferenças encontradas no padrão de interação entre poderes nos municípios pequenos e médios com relação às capitais e grandes cidades, pois: “*Se, por um lado, [nas capitais e grandes cidades] não há o ultrapresidencialismo⁶, por outro, também não se configura uma situação na qual o parlamento tenha um grande poder de veto, tal qual o Congresso Nacional*” (Abrucio e Couto, 1995, p. 59)

Abrucio e Couto ainda apontam para a existência de fatores exógenos às regras institucionais capazes de modular as práticas de governo, em São Paulo, tais quais: (i) a existência de estruturas administrativas regionais como principal moeda de troca (administrações regionais/subprefeituras); (ii) a existência de eventuais lideranças políticas no parlamento municipal; e, (iii) a opinião pública.

Em relação às análises para as administrações petistas de Erundina e Marta, enquanto Couto (1995) evidenciou a maneira pouco republicana de interagir com a CM dos primeiros anos da administração de Erundina, Fiorilo (2006) jogou luz para o fato da segunda experiência petista no executivo paulistano ter sido mais profissionalizada, atentando para o fato das estruturas administrativas regionais terem sido utilizadas como moeda de troca para a obtenção de apoio na CM.

Segundo Abrucio e Couto (1995) no entanto, em nenhuma das duas primeiras experiências petistas no executivo paulistano a situação contou com maioria parlamentar capaz de viabilizar a tática de rolo compressor adotada pelas administrações de Jânio Quadros e Paulo Maluf, por exemplo⁷. No que tange ao Governo de Erundina, isso pode ser explicado pelo fato do petismo nunca ter aceitado negociar sob os termos da chamada “barganha fisiológica”, optando em um primeiro momento pela não-negociação e em um segundo momento pela tática chamada de “negociações pontuais”, pela qual, assumindo ter minoria no parlamento, o executivo negocia pontualmente com vereadores apoio à projetos específicos (Couto, 1995)⁸.

6 Ultrapresidencialismo será compreendido como a tática “rolo compressor”, onde o Executivo tem garantida a maioria suficiente para aprovar quaisquer medidas no Legislativo.

7 Vale menção o fato dos dados apresentados neste trabalho, sobre a administração de Paulo Maluf, não corroboraram as sustentações dos autores de que Maluf teria sido capaz de organizar uma maioria parlamentar capaz de operar um “rolo compressor” no Parlamento. Para os autores “*o prefeito Paulo Maluf vem obtendo a aprovação de suas políticas sem enfrentar grandes dificuldades, sendo que a Câmara pouco consegue fazer no que diz respeito a modificar ou mesmo propor políticas alternativas*” (Abrucio e Couto, 1995, pp. 8).

8 Os dados deste trabalho corroboram com a hipótese de Abrucio e Couto uma vez que o Governo de Erundina é significativamente menos bem-sucedido que os demais governos petistas.

O modelo fisiológico, em suma, tende a viabilizar a tática do “rolo compressor”, garantindo que os interesses do Executivo sejam atendidos sem grandes interferências do Legislativo. Já a tática de “negociação pontual”/”barganha não fisiológica” tende a não criar compromissos formais entre os vereadores e o Executivo, possibilitando que a aliança seja desfeita imediatamente após a votação que havia sido acordada. Esse tipo de negociação só passa a ser adotada pelo petismo após o fracasso do seu plano A (governar sem a CM, contando com pressão popular nas votações de interesse do Executivo). (Idem).

A tentativa frustrada de Erundina de criar uma coalizão após o fracasso da tática mencionada acima, é explicada por Chaia (2004). Segundo a autora são nos primeiros dois anos de administração que os acordos e alianças são feitos, quanto se implementa a política governamental. Coube, portanto, à administração Erundina costurar apoios pontuais em seus últimos anos de governo, iniciando assim um novo entendimento sobre a maneira de negociar na CM (Couto, 1995).

Diante da experiência de Erundina, o petismo mudou sua forma de negociar na CM em sua segunda oportunidade de governar a cidade, e assim tratou de criar formas que lhe garantissem apoios mais sólidos. A afirmação fornecida pelos dados apresentados por Fiorilo (2006) indica para o loteamento de subprefeituras e pastas realizados no início da administração de Suplicy. Esta distribuição de administrações municipais regionais e secretarias de governo, no entanto fora restrita num primeiro momento apenas àqueles partidos da coligação eleitoral.

Sobre a experiência de Haddad, visualizam-se poucos estudos haja vista que seu término é recente. Issa e Oliveira (2017), ao analisarem dados referentes ao processo legislativo entre 2008 e 2016, indicam que a maior parte dos projetos de lei aprovados neste período tem origem da vereança evidenciando uma baixa taxa de domínio da agenda por parte do Executivo. Esta constatação não indica porém que o Executivo seja refém do Legislativo em São Paulo haja vista que o Executivo goza de elevadas taxas de sucesso em suas proposituras enviadas à CM. Conclusões preliminares dos autores indicam para a negação da tese de que os vereadores paulistanos não se preocupariam com a formulação de políticas públicas no município e trabalhariam apenas para a concessão de honrarias e alterações de nomes de ruas. Ao

evidenciarem que o Executivo gozou de altas taxas de sucesso entre 2008 e 2016 ao mesmo tempo em que teve baixas taxas de dominância da produção legal os autores ressaltam o ativismo do Poder Legislativo local ao mesmo tempo em que sugerem que este ativismo não se contrapõe às demandas do Poder Executivo.

Garcia (2013), ao estudar a produção legislativa em São Paulo entre Erundina e Kassab, afirma que o Plenário da CM de São Paulo é previsível na medida em que o Poder Executivo pôde aprovar praticamente todos os projetos de lei de sua iniciativa que foram à plenário, mesmo quando o Executivo não contava com uma coalizão majoritária (Garcia, 2013, pp. 41).

Caetano (2005) examinando a produção legislativa do período correspondente ao mandato de Suplicy procurou distanciar-se do denominado modelo distributivista de compreensão da interação entre os poderes. Este modelo indicaria para um Parlamento descentralizado no qual os parlamentares estariam preocupados em atender demandas paroquiais (demandas que atendessem suas bases políticas estabelecidas ao redor da cidade). A falta de concentração geográfica de votos é vista como um fator fundamental para negar o modelo distributivista, tornando esta tese frágil. Em consonância à Garcia o autor demonstra que durante o período do governo de Suplicy o Legislativo não se comportou como uma instância de veto dos projetos de origem do Executivo – dos 574 projetos que foram deliberados em segundo turno no Plenário da Câmara apenas 1 fora rejeitado, de origem parlamentar. (Caetano, 2005, pp. 110). Evidencia-se que dos 178 projetos que haviam sido apresentados pelo Legislativo e que sofreram veto do poder Executivo, em apenas 4 deles o Parlamento foi capaz de fazer prevalecer sua posição.

O autor conclui, em contraposição às conclusões de Issa e Oliveira bem como aos dados apresentados posteriormente neste trabalho, que os grandes incentivos que o Executivo possui advindos da LOM tornam este o maior ator legislador do Processo Legislativo paulistano. Esta imprecisão no entanto não deixa de validar a conclusão de que “[...] *a organização interna dos trabalhos legislativos é bastante diferente daquela citada pelo modelo distributivista.*” (Idem, pp. 124).

II. METODOLOGIA, BANCO DE DADOS & TRATAMENTO

Com o acesso a uma parte do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP foi possível compreender como os cálculos de sucesso e dominância do poder Executivo são realizados pelos autores a fim de reproduzi-los para o nível municipal dentro do espaço temporal delimitado.

Foi solicitado junto à Ouvidoria da CM de São Paulo, com base na LAI artigo 4º inciso I, um banco de dados, observando-se a LOM e o RICM de São Paulo, com as seguintes características: listagem, por data de apresentação, de todos os I - projetos de emendas à LOM (PLO); II - projetos de leis (PL); III - projetos de decreto legislativo (PDL); IV - Projetos de Resolução (PR); que foram apresentados à CM de São Paulo no período entre 26/04/1991 e 31/12.2016. Solicitou-se ainda que tal listagem contivesse a especificação do tipo de projeto apresentado, sua ementa, bem como sua origem (Legislativo, Executivo, Comissões Permanentes de Caráter Técnico-Legislativo, TCM). A última solicitação feita diz respeito ao status mais recente dos projetos: aprovado, sancionado, transitando em comissão, etc.

A base de dados obtida continha o promovedor de cada um dos projetos apresentados. A planilha lista todos os projetos de lei apresentados entre 26/04/1991 e 31/12.2016. Dos 22.883 projetos listados verificou-se que 7.316 deles haviam sido promulgados até 31/12/2016.

De todos os projetos apresentados durante este período interessam especialmente aqueles que foram apresentados e promulgados dentro do mesmo período. Esta opção metodológica visa verificar, especialmente com relação aos projetos de competência concorrente⁹, a força (ou fraqueza) do Executivo na tramitação dos Projetos de seu interesse dentro do mandato do prefeito à época. Essa opção portanto tem influência direta no resultado dos cálculos de dominância e sucesso do Executivo feitos neste trabalho.

Para facilitar a compreensão acerca da competência de apresentação de cada tipo de projeto fez-se necessário um breve estudo da LOM e do RICM. Com esta breve análise temos o quadro abaixo¹⁰:

9 Entende-se como competência concorrente aqueles projetos cuja apresentação pode ser feita tanto pelo Executivo quanto pelo Legislativo;

10 O quadro foi elaborado através da análise dos artigos 234, 235, 236 e 237 do RICM de São Paulo, e, dos artigos 36, 37 e 137 da LOM de São Paulo.

Tipos de Projetos	Executivo pode enviar?	Legislativo pode enviar?
Projetos de Emenda à Lei Orgânica (PLO)	SIM	SIM
Projetos de Lei (PL)	SIM	SIM
Projetos de Decreto Legislativo (PDL)	NÃO	SIM
Projetos de Resoluções (PR)	NÃO	SIM

Das análises propostas na próxima seção indica-se atenção especial para os projetos de competência concorrente entre poderes (PL's e PLO's) visto que principalmente os PL's são as iniciativas que mais influem no dia-a-dia da cidade. Além disso, os Decretos e os Projetos de Resoluções respondem à funções administrativas da Câmara, com nenhuma relação com a atividade legislativa (Meireles, 1991, *Apud* Caetano, 2005, pp. 109) uma vez que versam sobre a organização interna da CM e a distribuição de títulos e outras honrarias.

Da base de dados apresentada pela SGP-31 obteve-se uma listagem com as seguintes colunas:

- | | |
|--|--|
| A) Chave (identificador da propositura); | K) Localização; |
| B) Data de recebimento da propositura; | L) Motivo de Encerramento; |
| C) Sigla da Matéria Legislativa; | M) Última alteração da Propositura; |
| D) Número da Propositura; | N) Partido promovente no encerramento; |
| E) Ano da Propositura; | O) Ementa da propositura; |
| F) Resultado da Discussão Plenária 1; | P) Proponentes (ordem alfabética); |
| G) Resultado da Discussão Plenária 2; | Q) Assuntos Cadastrados (ordem |
| H) Resultado da Discussão Plenária 3; | alfabética); |
| I) Resultado da Discussão Plenária; | |
| J) Sancionada em (data); | |

Haja vista o interesse já mencionado em analisar apenas as matérias promulgadas, as colunas acerca das discussões plenárias foram ocultadas e não foram utilizadas para as análises. Foram utilizadas as colunas B, C, D, E, I, J, L e N.

Em uma nova coluna calculou-se o tempo, em dias, de tramitação de cada um dos projetos. Este cálculo foi feito pela subtração da data de apresentação do projeto da data de sanção do projeto. É, portanto, com esta base de dados devidamente tratada que as análises apresentadas na próxima seção se desenvolvem.

III. ANÁLISE DOS DADOS

A partir do tratamento do Banco de Dados realizaram-se cálculos com o objetivo de se obter estatísticas descritivas a respeito do Processo Legislativo do Município de São Paulo durante o período mencionado.

A primeira tabela apresentada mostra o número total de matérias apresentadas e promulgadas independentemente da origem e também independentemente se foi aprovada dentro do mandato na qual foi proposta ou não. Do total de matérias apresentadas, 7.316 foram aprovadas, representando um 32% do total apresentado.

Tabela 2: Total de matérias apresentadas e promulgadas independentemente da origem e da data de aprovação

Governo	Erundina	Maluf	Pitta	Suplicy	Serra/Kassab	Kassab	Haddad	Total
Total matérias promulgadas ¹	267	1.322	999	1.231	1.312	1.165	1.020	7.316
Total matérias apresentadas ¹	1.031	4.598	3.586	3.577	3.695	3.043	3.353	22.883
% de matérias promulgadas/total	25,9%	28,8%	27,9%	34,4%	35,5%	38,3%	30,4%	32,0%

¹Total de matérias apresentadas independente da origem e independente se dentro do governo ou não

Fonte: Banco de Dados da SGP-31 (CMSP). Elaboração própria.

A próxima tabela apresenta o total de matérias apresentadas e promulgadas dentro de cada governo, indicando ainda a porcentagem que estas matérias representam sobre o total de matérias promulgadas. Das 7.316 matérias promulgadas no período desta pesquisa apenas 5.564 foram apresentadas e promulgadas dentro de um mesmo mandato. É sob este número que posteriormente são feitos os cálculos de dominância e sucesso do executivo haja vista a opção metodológica já mencionada neste trabalho. A porcentagem de matérias que são apresentadas, independentemente do proponente, e promulgadas dentro do mesmo mandato, é alta e contesta crenças de que o Processo Legislativo seria pouco ágil e célere; 76,1% das matérias que são promulgadas na CM são aprovadas dentro de 4 anos.

Tabela 3: total de matérias promulgadas dentro de cada governo

Governo	Erundina	Mahf	Pitta	Suplicy	Serra/Kassab	Kassab	Haddad	Total
Total matérias promulgadas dentro do governo ¹	204	1.016	806	997	827	882	832	5.564
Total matérias promulgadas ¹	267	1.322	999	1.231	1.312	1.165	1.020	7.316
% de matérias promulgadas dentro do gov./ total promulgadas	76,4%	76,9%	80,7%	81,0%	63,0%	75,7%	81,6%	76,1%

¹Total de matérias apresentadas independente da origem

Fonte: Banco de Dados da SGP-31 (CMSP). Elaboração própria.

A próxima tabela busca identificar a porcentagem de matérias apresentadas e promulgadas dentro de um mesmo mandato sob o total de matérias apresentadas durante cada mandato independentemente do tipo de proponente. Assim têm-se que aproximadamente $\frac{1}{4}$ das matérias apresentadas durante o período analisado foi promulgada dentro de 4 anos. Esta informação aparentemente se contrapõe à informação anterior apresentada na Tabela 3. No entanto, enxerga-se que na realidade existe algum tipo de preferência de matérias capaz de fazer com que algumas matérias sejam apreciadas dentro de 4 anos enquanto outras simplesmente não sejam analisadas por completo ou tardem para serem analisadas.

Tabela 4: Total de Matérias apresentadas e promulgadas dentro de cada governo

Governo	Erundina	Mahf	Pitta	Suplicy	Serra/Kassab	Kassab	Haddad	Total
Total matérias promulgadas dentro do governo ¹	204	1.016	806	997	827	882	832	5.564
Total matérias apresentadas ²	1.031	4.598	3.586	3.577	3.695	3.043	3.353	22.883
% de matérias promulgadas dentro do gov./ total materiais apresentadas	19,8%	22,1%	22,5%	27,9%	22,4%	29,0%	24,8%	24,3%

¹Total de matérias promulgadas dentro de cada governo e independente da origem

²Total de matérias apresentadas independente da origem

Fonte: Banco de Dados da SGP-31 (CMSP). Elaboração própria.

A Tabela 5 faz uma desagregação no movimento de compreensão destas diferenças. Do total de matérias promulgadas e apresentadas dentro de um mesmo governo verifica-se quantas são Projetos de Lei (PL), Projetos de Emenda à Lei Orgânica (PLO), Projetos de Decreto Legislativo (PDL) e quantas são Projetos de Resoluções (PR). Nota-se neste momento que: (1) a grande maioria das matérias apresentadas são PL's – matérias de competência concorrente conforme já indicado, das 22.883 matérias apresentadas no período, 19.358 eram PL's; (2) Os PL's também

representam a maior parte das matérias apresentadas e promulgadas dentro de um mesmo governo, das 5.564 matérias apresentadas e promulgadas dentro de 4 anos, 3.818 eram PL's; 3) Os PLO's (outro tipo de matéria com competência concorrente entre os poderes) representam uma quantidade irrisória do total de matérias apresentadas e aprovadas. Das 22.883 matérias apresentadas no período, apenas 223 eram PLO's e destas 223 matérias apresentadas apenas 17 foram apresentadas e promulgadas dentro do mesmo mandato. De maneira geral, PLO's e PL's representam 85,5% das matérias apresentadas na CM, sendo que os PL's sozinhos representam 84,5% das matérias apresentadas. Das matérias apresentadas e promulgadas dentro de um mesmo governo, PLO's e PL's representam 68,9% do total sendo que PL's sozinhos representam 68,6%.

Tabela 5: Matérias promulgadas dentro de cada Governo por tipo, independentemente de origem

Governo	Erundina	Maluf	Pitta	Suplicy	Serra/Kassab	Kassab	Haddad	Total
Total matérias promulgadas dentro do gov.¹	204	1.016	806	997	827	882	832	5.564
PL	146	824	594	636	456	523	639	3.818
PDL	46	149	183	318	354	328	167	1.545
PR	11	40	29	38	13	27	26	184
PLO	1	3		5	4	4	0	17
Total matérias apresentadas²	1.031	4.598	3.586	3.577	3.695	3.043	3.353	22.883
PL	827	4.040	3.090	2.970	3.096	2.508	2.827	19.358
PDL	139	424	373	384	460	405	415	2.600
PR	47	95	101	172	111	87	89	702
PLO	18	39	22	51	28	43	22	223
% de matérias promulgadas dentro do gov./total	19,8%	22,1%	22,5%	27,9%	22,4%	29,0%	24,8%	24,3%
PL	17,7%	20,4%	19,2%	21,4%	14,7%	20,9%	22,6%	19,7%
PDL	33,1%	35,1%	49,1%	82,8%	77,0%	81,0%	40,2%	59,4%
PR	23,4%	42,1%	28,7%	22,1%	11,7%	31,0%	29,2%	26,2%
PLO	5,6%	7,7%	0,0%	9,8%	14,3%	9,3%	0,0%	7,6%

¹Total de matérias promulgadas dentro de cada governo independente da origem

²Total de matérias apresentadas independente da origem

Fonte: Banco de Dados da SGP-31 (CMSP). Elaboração própria.

A tabela seguinte inicia as análises sobre dominância e sucesso do Executivo sobre o Legislativo. Verifica-se nela as porcentagens do total de matérias promulgadas dentro de cada governo sobre o total apresentado, separando a origem das matérias entre Executivo e Legislativo. Nota-se neste momento que a maior parte das matérias apresentadas tem origem no Legislativo, das 22.883 matérias apresentadas durante o período 21.219 tiveram origem no Legislativo. No entanto a taxa de sucesso do Executivo é muito superior à taxa de sucesso do Legislativo. Enquanto o primeiro aprova 47,1% das suas matérias dentro de 4 anos, o segundo aprova 22,5% das matérias que propõe dentro de 4 anos. Ao analisarmos de forma destacada as taxas de sucesso

dos executivos petistas notamos claras diferenças que sugerem serem atribuídas aos métodos adotados na negociação parlamentar de cada um dos governos. Erundina teve apenas 27% de seus projetos aprovados enquanto Suplicy aprovou 62,6% dos projetos que enviou e Haddad aprovou 64,8%. Em todas as administrações no entanto percebe-se um sucesso muito maior do Executivo do que do Legislativo nas suas respectivas agendas parlamentares.

Tabela 6: Taxa de Sucesso do Executivo e Legislativo em matérias apresentadas e aprovadas dentro do mandato

Governo	Erundina	Maluf	Pitta	Suplicy	Serra/Kassab	Kassab	Haddad	Total
Total matérias promulgadas dentro do gov.	204	1.016	806	997	1.520	882	832	5.564
Com origem no Executivo	58	201	53	199	75	99	98	783
Com origem no Legislativo	146	815	753	798	752	783	734	4.781
Total matérias apresentadas	1.031	4.598	3.586	3.577	6.131	3.043	3.353	22.883
Com origem no Executivo	215	442	208	318	162	168	151	1.664
Com origem no Legislativo	816	4.156	3.378	3.259	3.533	2.875	3.202	21.219
Taxa de sucesso	19,8%	22,1%	22,5%	27,9%	24,8%	29,0%	24,8%	24,3%
do Executivo	27,0%	45,5%	25,5%	62,6%	46,3%	58,9%	64,9%	47,1%
do Legislativo	17,9%	19,6%	22,3%	24,5%	21,3%	27,2%	22,9%	22,5%

Fonte: Banco de Dados da SGP-31 (CMSP). Elaboração própria.

A seguinte tabela apresenta os dados de dominância do Executivo sobre o Legislativo levando-se em consideração: (1) apenas as matérias apresentadas e promulgadas dentro de um mesmo mandato, e (2) apenas as matérias de competência concorrente entre os poderes. Erundina e Marta dominaram mais o Legislativo do que Haddad por exemplo. À exceção da administração de Pitta pode-se destacar um movimento de diminuição da dominância do Poder Executivo na produção legislativa durante os anos. Do total de 3.835 matérias apresentadas e promulgadas dentro de 4 anos que possuíam competência concorrente, cerca de 20% tinham origem no Executivo apenas. Apenas 3 das 17 PLO's apresentadas e promulgadas dentro de 4 anos foram apresentadas pelo Executivo. Nota-se em todos os casos um baixo número de PLO's apresentados. A relação entre os poderes está fundada basicamente em PL's no que se refere ao Processo Legislativo do Município. A Taxa de dominância do Executivo representa a taxa de dominância geral do Executivo sobre o Processo Legislativo.

Tabela 7: Taxas de Dominância do Executivo apenas para matérias promulgadas dentro dos mandatos

Governo	Erundina	Maluf	Pitta	Suplicy	Serra/Kassab	Kassab	Haddad	Total
Total promulgado dentro gov. (Executivo + Legislativo)	147	827	594	641	460	527	639	3.835
PL	146	824	594	636	456	523	639	3.818
PLO	1	3	0	5	4	4	0	17
Total promulgado dentro gov. (Legislativo)	89	626	541	442	385	428	541	3.052
PL	88	624	541	438	381	425	541	3.038
PLO	1	2	0	4	4	3	0	14
Total promulgado dentro gov. (Executivo)	58	201	53	199	75	99	98	783
PL	58	200	53	198	75	98	98	780
PLO	0	1	0	1	0	1	0	3
Taxa de dominância do Executivo	39,5%	24,3%	8,9%	31,0%	16,3%	18,8%	15,3%	20,4%
PL	39,7%	24,3%	8,9%	31,1%	16,4%	18,7%	15,3%	20,4%
PLO	0,0%	33,3%		20,0%	0,0%	25,0%		17,6%

Fonte: Banco de Dados da SGP-31 (CMSP). Elaboração própria.

A tabela seguinte apresenta a taxa de sucesso do executivo, contando apenas as matérias promulgadas dentro do governo, em PL's e PLO's. Neste momento identifica-se aqueles governos com maiores taxas de sucesso em suas investidas no Parlamento: Haddad, Suplicy e Kassab. Pitta e Erundina apresentam as menores taxas de sucesso.

Tabela 8: Taxa de Sucesso do Poder Executivo

Governo	Erundina	Maluf	Pitta	Suplicy	Serra/Kassab	Kassab	Haddad	Total
Total matérias promulgadas dentro do gov. c/ origem Executivo	58	201	53	199	75	99	98	783
Total matérias apresentadas pelo Executivo	215	442	208	318	162	168	151	1.664
Taxa de sucesso do Executivo	27,0%	45,5%	25,5%	62,6%	46,3%	58,9%	64,9%	47,1%

Fonte: Banco de Dados da SGP-31 (CMSP). Elaboração própria.

A próxima tabela apresenta a taxa de sucesso do executivo, contando apenas as matérias promulgadas dentro do governo desagregadas em PL e PLO. A maior parte das matérias enviadas pelo Executivo ao Processo Legislativo são PL's. Das 1.664 matérias enviadas pelo Executivo, 1.656 eram PL's e das 783 matérias enviadas pelo Executivo que foram aprovadas dentro do mandato 780 eram PL's. O Executivo manteve uma taxa de sucesso de suas matérias na casa de 47,1%. Haddad e Suplicy apresentaram as maiores taxas de sucesso, 64,9% e 62,6% respectivamente.

Tabela 9: taxa de sucesso do executivo para matérias promulgadas dentro do governo desagregadas em PL e PLO

Governo	Erundina	Maluf	Pitta	Suplicy	Serra/Kassab	Kassab	Haddad	Total
Total promulgado dentro gov. (origem no executivo)	58	201	53	199	75	99	98	783
PL	58	200	53	198	75	98	98	780
PLO	0	1	0	1	0	1	0	3
Total matérias enviadas (origem no executivo)	215	442	208	318	162	168	151	1.664
PL	215	441	208	315	162	167	148	1.656
PLO	0	1	0	3	0	1	3	8
Taxa de sucesso do Executivo	27,0%	45,5%	25,5%	62,6%	46,3%	58,9%	64,9%	47,1%
PL	27,0%	45,4%	25,5%	62,9%	46,3%	58,7%	66,2%	47,1%
PLO		100,0%		33,3%		100,0%	0,0%	37,5%

Fonte: Banco de Dados da SGP-31 (CMSP). Elaboração própria.

A tabela que se segue indica para o tempo médio de tramitação de cada tipo de matéria independentemente da sua origem desde que apresentadas e promulgadas dentro de um mesmo governo.

Tabela 10: Tempo médio de tramitação de cada tipo de matéria independentemente da sua origem

	Erundina	Maluf	Pitta	Suplicy	Serra/Kassab	Kassab	Haddad	Total
Tempo médio (em dias) de tramitação¹	146	230	276	220	124	214	276	223
PL	157	249	318	282	179	292	328	277
PLO	98	153	0	142	192	85	0	130
PR	60	113	147	143	86	113	94	118
PDL	134	164	160	108	59	98	109	105

¹Considera o total de matérias promulgadas independente da origem e dentro do governo

Fonte: Banco de Dados da SGP-31 (CMSP). Elaboração própria.

A tabela seguinte apresenta então o tempo médio de tramitação de cada tipo de matéria dependendo da origem e promulgada dentro do governo. Nota-se celeridade maior no tempo de tramitação das matérias apresentadas pelo Executivo. Enquanto as matérias apresentadas pelo Executivo demoram uma média de 168 dias (cerca de 6 meses), as matérias apresentadas pelo Legislativo tramitam em média por 8 meses aproximadamente.

Tabela 11: Tempo médio de tramitação de cada tipo de matéria dependendo da origem e promulgada dentro do governo

	Erundina	Maluf	Pitta	Suplicy	Serra/Kassab	Kassab	Haddad	Total
Tempo médio (em dias) de tramitação ¹	146	230	276	220	124	214	276	223
Origem Executivo	118	228	155	161	97	145	164	168
PL	118	228	155	162	97	147	164	168
PLO	0	202	0	85	0	0	0	101
Origem Legislativo	158	231	284	235	127	222	291	232
PL	184	255	334	336	197	326	357	304
PLO	98	129	0	156	192	108	0	136
PR	60	113	147	143	86	113	94	118
PDL	134	164	160	108	59	98	109	105

¹Considera o total de matérias promulgadas dentro do governo

Fonte: Banco de Dados da SGP-31 (CMSP). Elaboração própria.

A última tabela, a seguir, busca contrapor os resultados de dominância e sucesso do Executivo entre as duas esferas governamentais mencionadas ao decorrer deste trabalho, Federal e Municipal.

Tabela 12: Taxa de Dominância e Sucesso do Executivo Federal e do Executivo de São Paulo

Presidente	Sucesso	Dominância	Prefeito	Sucesso	Dominância
Collor	76%	94%	Erundina	27%	40%
Itamar	88%	95%	Maluf	45,5%	24%
FHC	91%	90%	Pitta	26%	9%
FHC II	83%	88%	Suplicy	63%	31%
Lula	89%	88%	Serra/Kassab	46%	16%
Lula II	87%	80%	Kassab	59%	19%
Dilma	84%	83%	Haddad	65%	15%
Dilma II	90%	83%			
Temer	62%	89%			
médias	75%	79%		47%	20%

Fonte: Banco de Dados do Legislativo do CEBRAP e Banco de Dados da SGP-31 (CMSP).
Elaboração própria

O Executivo Municipal, apesar de gozar de prerrogativas legais tão importantes quanto o Executivo Federal, tais quais competência exclusiva para iniciar determinados tipos de matérias, poder de veto, possibilidade de solicitar urgência na apreciação de projetos, prover cargos e funções públicas, não desempenha uma coordenação legislativa tão afinada quanto seu irmão maior. Nenhum dos prefeitos paulistanos entre 1991 e 2016 alcançou uma taxa de sucesso próxima à média de sucesso do Executivo Federal. O prefeito que obteve melhor desempenho foi Haddad com 65% de suas matérias enviadas sendo aprovadas dentro do seu próprio mandato. Mais discrepante ainda é a taxa de dominância do processo legislativo municipal pelo

Executivo, fato que sugere para uma maior cooperação entre os poderes ou mesmo maior protagonismo do Legislativo – embora este fato, como evidencia Issa e Oliveira não representar contraposição às demandas do Executivo.

IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os esforços empreendidos na execução deste trabalho orientaram-se na direção de proporcionar uma visão ampla da interação entre Executivo e Legislativo no município de São Paulo (no que se refere estritamente a produção legal) durante um intervalo temporal relativamente grande se comparado com as pesquisas anteriores que focalizaram em poucas administrações do período. A aplicação de taxas de sucesso e dominância do Poder Executivo no Processo Legislativo permitiu não apenas comparações entre as distintas administrações do município como também entre o município e a União.

Algumas informações valem destaque nas análises empreendidas neste trabalho, são elas: (1) contesta-se a suposição da bibliografia de que Maluf teria viabilizado a tática de rolo compressor sobre o Legislativo municipal; (2) corrobora-se a ideia de que Erundina teria tido desempenho inferior a outros Prefeitos – possivelmente por recusar-se a negociar no Parlamento – e destaca-se ainda que este desempenho foi muito inferior as duas seguintes administrações petistas; (3) do total de matérias apresentadas entre 1991 e 2016, 7.316 foram aprovadas, representando um 32% do total apresentado, sendo que 5.564 foram apresentadas e promulgadas dentro de um mesmo mandato (24% do total); (4) a grande maioria das matérias apresentadas são PL's e PLO's (matérias de competência concorrente), das 22.883 matérias apresentadas no período, 19.358 eram PL's e das matérias apresentadas e promulgadas dentro de um mesmo governo, PLO's e PL's representam 68,9% do total sendo que PL's sozinhos representam 68,6%; (5) a taxa de sucesso, dentro de 4 anos, do Poder Executivo é muito superior à taxa de sucesso do Poder Legislativo - 47,1% contra apenas 22,5%; (6) do total de 3.835 matérias apresentadas e promulgadas dentro de 4 anos que possuíam competência concorrente, cerca de 20% tinham origem no Executivo evidenciando-se assim a baixa taxa de dominância do Executivo sobre o Processo Legislativo do

Município; (7) os governos com maiores taxas de sucesso em suas investidas no Parlamento foram os governos de Haddad, Suplicy e Kassab, enquanto que Pitta e Erundina apresentam as menores taxas de sucesso; (8) o Legislativo não se comportou como uma instância de veto dos projetos de origem do Executivo..

Por fim indica-se a necessidade de aprofundamento do estudo da produção legal na cidade de São Paulo e na relação entre poderes. Sugere-se que novas pesquisas procurem identificar de maneira mais precisa e menos binária a atuação parlamentar nos projetos de lei que tramitam na CM. Projetos enviados pelo Executivo ao Parlamento e que posteriormente são aprovados e enviados para sanção podem ter sofrido intensa atuação de parlamentares durante sua tramitação especialmente através de comissões parlamentares. Com os dados aqui apresentados sugere-se que o Executivo Municipal possui baixa dominância sobre o processo legislativo, evidenciando-se um papel mais proativo do Legislativo.

BIBLIOGRAFIA

Abranches, S. (1988). Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34.

Abrucio, F. L; Couto, C. G. (1995). Governando a cidade? A força e a fraqueza da Câmara Municipal. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v. 9, n. 2, p. 57-65.

Almeida, A. (2015). Processo Legislativo: mudanças recentes e desafios. *Boletim de Análise Político-Institucional*, n. 7, Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), jan-jul.

Alvarez, M; Cheibub, J. A; Limongi, F; Przeworski, A. (1997) “O que mantém as democracias?”. *Lua Nova*, n. 40/41, pp. 113-127. São Paulo.

Brasil. Câmara dos Deputados. **Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1988**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/conadc/1988/constituicao.adct-1988-5-outubro-1988-322234-publicacaooriginal-1-pl.html>> Acesso em: 15/10/2018

Brasil. Câmara dos Deputados: Centro de Documentação e Informação. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2027-2018.pdf>>. Acesso em: 5 de junho de 2018

Caetano, B. (2005). Executivo e Legislativo na esfera local. *Revista Novos Estudos*, São Paulo, n. 71, p. 101-125.

Chaia, V. L. M. (2004). *Jornalismo e política: escândalos e relações de poder na Câmara Municipal de São Paulo*. São Paulo: Hacker.

Couto, C. G. (1995). *O desafio de ser governo: o PT na prefeitura de São Paulo (1989- 1992)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

_____. (2003). The Second Time Around: Marta Suplicy's PT Administration in São Paulo. In: BAIOCCHI, Gianpaolo (Org.). *Radicals in Power: The Worker's Party (PT) and Experiments in Urban Democracy in Brazil*. Londres: Zed Books,

Figueiredo, A; Limongi, F. (2001). Poder de agenda, disciplina partidária e apoio partidário na Câmara dos Deputados. IN: **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2ª edição. Rio de Janeiro: FGV..

Fiorilo, P. R. (2006). *A relação entre executivo e legislativo no governo petista de Marta Suplicy: 2001 – 2014*. 2006. 196 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – PUC, São Paulo.

Freitas, A. (2013) *O presidencialismo da Coalizão*. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, capítulo 3, p. 108-116.

Garcia, J. G. (2013). *Executivo e Legislativo no âmbito municipal: a formação de Gabinetes no Município de São Paulo (1989-2012)*. Dissertação de Mestrado. Fundação Getúlio Vargas, 2013, capítulo 5, p. 39-43

Kerbaui, M. T. M; da Rocha, M. M. (Org.). (2014), *Eleições, partidos e representação política nos municípios brasileiros*. Juiz de Fora: UFJF.

Issa, M; Oliveira, V. (2017). Cooperação, iniciativa e controle no processo legislativo municipal de São Paulo entre 2008 e 2016. IN: Poder Legislativo sob múltiplos olhares. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro, ano 18, n. 2, p. 143-159.

Lijphart, A. (2012) *Patterns of Democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. 2nd edition. New Heaven: Yale University Press.

de Araújo, S. M. V. G.; e Silva, R. S. (2012). Reflexões e Novas Agendas de Pesquisa pra os Estudos Legislativos no Brasil. *RIEL – Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, Rio de Janeiro, n. 2, outubro.

Nicolau, J. (2004). Partidos na República de 1946: Velhas Teses, Novos Dados. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 1, p. 85-129.

Vasselai, F.; Mignozzetti, U. G. (2014). O Efeito das Emendas ao Orçamento no Comportamento Parlamentar e a Dimensão Temporal: Velhas Teses, Novos Testes. *Dados [online]*, vol.57, n.3, pp.817-853

SÃO PAULO. **Lei Orgânica do Município de São Paulo**. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/educacao/cme/LOM.pdf>>. Acesso em: 1 de junho de 2018

SÃO PAULO. Câmara Municipal de São Paulo. **Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo**. Disponível em: <<http://www.saopaulo.sp.leg.br/wp-content/uploads/2018/01/RC291C.pdf>>. Acesso em: 1 de junho de 2018

BANCOS DE DADOS UTILIZADOS

Banco de Dados do Legislativo do CEBRAP

Banco de Dados da Equipe de Documentação do Legislativo - SGP-31 (CMSP)