

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS

MATEUS OTÁVIO DOS SANTOS

INICIATIVA DOS PODERES NA ELABORAÇÃO DAS LEIS
EM VIÇOSA -MG

VIÇOSA – MG
2016

MATEUS OTÁVIO DOS SANTOS

**INICIATIVA DOS PODERES NA ELABORAÇÃO DAS LEIS
EM VIÇOSA -MG**

Monografia, apresentada Trabalho apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Viçosa.

Orientador: Jeferson Boechat Soares.

VIÇOSA – MG
2016

MATEUS OTÁVIO DOS SANTOS

**INICIATIVA DOS PODERES NA ELABORAÇÃO DAS LEIS
EM VIÇOSA -MG**

Monografia, apresentada Trabalho apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Viçosa.

Orientador: Jeferson Boechat Soares.

APROVADA: Viçosa, 07 de Julho de 2016.

Prof. Fabrício Roberto Costa Oliveira
(UFV)

Prof. Rubens Leonardo Panegassi
(UFV)



Prof. Jeferson Boechat Soares
(Orientador)
(UFV)

DEDICATÓRIA

Em primeiro lugar agradeço a Deus pelo dom da vida.

Aos meus Pais João Marcos e Carmem Lúcia agradeço pela minha vida pela minha criação e pelo meu caráter, ao meu irmão Rafael agradeço por ser o meu primeiro amigo, aos meus familiares, avó, tios e primos agradeço pela educação pela companhia e por tudo que sou hoje.

Aos amigos que fiz ao longo dos anos agradeço pela lealdade, paciência e camaradagem em especial agradeço aos amigos da graduação Warley, Milton, Janailton. Alessandro, Gleiciane e Lucas Tristão pelos trabalhos, seminários e apresentações e estágio ao longo do curso.

Aos amigos dos tempos de escola Lidson, Leomyr e Leomarques pelas bagunças e histórias, as minhas amigas Laiana e Ana Clara que humildemente corrigiram a minha monografia, a República KGB em nome do Nelson um amigo que fiz durante a graduação e que resolveu seguir outro caminho, mas não deixou a amizade acabar.

Aos amigos de infância como João Paulo e o Wellington e aos amigos do “Sentinelas da Manhã” principalmente os amigos Luan, Nayara, Vanessa, Alexandre e José Cláudio,

Aos professores Jeferson Boechat Soares, Fabricio Roberto da Costa Oliveira e Rubens Panegassi, agradeço pela atenção e paciência e principalmente pela amizade e camaradagem não só comigo, mas com a maioria dos alunos, desde já agradeço a todos que participaram da minha vida.

Iniciativa dos Poderes na elaboração de Leis em Viçosa – MG

RESUMO: Esse presente trabalho tem o objetivo de apresentar uma questão da Preponderância do Executivo na elaboração das leis, o que seria essa questão. No Brasil o Executivo obtém mecanismos que estão presentes na Constituição Federal de 1988 que o levam a legislar em questões estratégicas e preponderantes em um número maior que o poder Legislativo, a pesquisa realizada quis observar se essa questão é predominante a nível municipal através da análise dos projetos de lei elaborados e aprovados no período de 2010 a 2015 no município de Viçosa (MG), esse período engloba as administrações dos prefeitos Raimundo Nonato Cardoso (2010), Celito Francisco Sari (2010 a 2014) e Ângelo Chequer (2014 e 2015). Os Critérios utilizados para definir quais projetos eram de ordem social, administrativo, econômico e as homenagens foram: Econômico: Finanças do Município, IPTU, Concessão de Terrenos; Administrativo: Administração Pública, Orçamentário; Social: Saúde, Educação; Homenagens: Nomes de Rua (Pessoas ilustres, nomes de santos).

Palavras-chave: Executivo, Legislativo, Judiciário, Administrativo, Econômico, Homenagens, Social, Leis.

SUMÁRIO

1. O TEMA E O PROBLEMA DE PESQUISA	1
1.1. Alguns Dispositivos de Predominância do Poder Executivo	1
1.2. O Presidencialismo de Coalizão Enquanto um Problema	4
1.3. O Objeto e o Problema de Pesquisa.....	5
2. METODOLOGIA	6
2.1. Objetivos.....	6
2.2. Hipótese	6
2.3. Objetivos específicos	6
2.4. Procedimentos de Pesquisa.....	7
3. RESULTADOS E DISCUSSÕES	8
3.1. Resultados.....	8
3.2. Discussão	14
4. CONCLUSÃO	17
5. ANEXOS	17
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	19

1. O TEMA E O PROBLEMA DE PESQUISA

1.1. Alguns Dispositivos de Predominância do Poder Executivo

Com a Constituição de 1988 o Brasil pode retomar a experiência com a Democracia, experiência esta interrompida em março de 1964 com a instauração do Regime Militar. A Constituição de 1988 inaugurou um novo sistema político, ou seja, trouxe à luz uma série de instituições: regras, valores, normas e definição de atribuições que se revestem de grande interesse para a análise científica¹. Isto se deve ao fato de que as instituições têm como uma de suas características a função de indicar aos atores individuais e coletivos quais são os limites, as possibilidades, em suma, quais são os horizontes possíveis de uma conduta legítima. As instituições cumprem, assim, um papel importante: são parâmetros gerais ou específicos para as condutas sociais e, em particular, políticas. A teoria política considera, portanto, que as instituições constroem as ações (Hall e Taylor, 2003; Zurbinggen, 2006).

Dentre as primeiras análises do sistema político brasileiro inaugurado com a Constituição de 1988 encontra-se a que foi realizada por Abranches (1988). Nesta análise, o novo sistema político é definido como um presidencialismo de coalizão.

Dentre as características deste presidencialismo, destaca-se o predomínio do poder executivo. Segundo Figueiredo e Limongi (1995; 1999), Pereira e Mueller (2000; 2002), Moraes (2000) e Santos (1997), o sistema político brasileiro é consolidado por uma grande força do Executivo em comparação ao poder Legislativo. O Presidente da República detém três atribuições que garantem o predomínio do Executivo:

- Imposição de agenda na Câmara dos Deputados através dos mecanismos de urgência e urgência urgentíssima;
- Iniciativa orçamentária;
- Medidas Provisórias.

Através dos dispositivos de urgência e urgência urgentíssima, os projetos de lei de autoria do Executivo são dirigidos rapidamente para a votação em plenário, não tramitando pelas comissões temáticas da Câmara dos Deputados. Basicamente, os Deputados são informados do teor dos projetos de lei pelos líderes partidários os quais, igualmente, indicam qual o voto deve ser dado pelos membros das suas respectivas bancadas (Figueiredo e Limongi, 1995). Nos casos em que projetos de lei de autoria do Legislativo ou de outros atores constitucionalmente reconhecidos, são de interesse imediato do Executivo, os líderes

¹ Inaugurou um novo sistema político, ou seja, trouxe à luz uma série de instituições: regras, valores, normas e definição de atribuições que se revestem de grande interesse para a análise científica.

dos partidos da base aliada ou o líder do governo na Câmara podem requisitar a tramitação em regime de urgência ou de urgência urgentíssima.

Os mecanismos de urgência e urgência urgentíssima concedem ao Executivo federal o poder de acelerar toda a matéria legislativa que é de seu interesse. No Brasil, segundo Moraes (2000), o Legislativo sofre uma grande influência do Executivo na elaboração das leis, e isto é uma herança dos períodos autoritários. Principalmente as Constituições de 1937 e os Atos de 1967 e 1969 tenderam a concentrar poderes no Executivo em detrimento do Legislativo. Esta tendência não foi retirada da Constituição de 1988.

Em relação ao Presidencialismo, segundo Moraes (2001), nos Estados contemporâneos, incluindo o Brasil, o Executivo aparece mais do que o Legislativo. No Brasil, o Presidencialismo contribuí ainda mais para esse fato, devido aos eleitores que, no processo eleitoral, depositam esperanças e anseios na escolha do prefeito/presidente em relação a escolha de um deputado ou vereador por exemplo. *“O Legislativo não se reconhece na política nacional e devido a isso tende a participar de interesses regionais, corporativos ou clientelísticos”* (Moraes, 2001: 47). Segundo Santos (1996), o Executivo possui a capacidade de Legislar e são raros os projetos de lei de autoria de membros do legislativo que tratam das áreas econômica e administrativa, e que são aprovados de forma rápida.

Outro dispositivo é o poder de iniciativa orçamentária. Quem planeja e define o orçamento público é o Poder Executivo, cabendo ao Legislativo o direito de apresentar emendas ao Projeto de Lei anualmente remetido ao Congresso. Além disto, é o Executivo que determina a execução da emenda, sendo comum a situação em que uma emenda legislativa seja aprovada, mas não seja executada. O Presidente da República pode, ainda, vetar as emendas do orçamento proposto pelos congressistas.

O terceiro dispositivo característico do presidencialismo de coalizão é representado pelas Medidas Provisórias. Uma Medida Provisória é um instrumento previsto na Constituição de 1988, em seu Artigo 62: *“Em caso de relevância, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional”*. O poder de editar medidas provisórias representa, na verdade, uma sobreposição de funções. Quem deve legislar é, em última instância, o Congresso Nacional, não a Presidência da República. Esta sobreposição de funções se deve à adoção, no modelo presidencialista brasileiro, de um mecanismo constitucional apropriado ao parlamentarismo (vigente, por exemplo, na Itália).

Com relação às medidas provisórias, Martins (2016) alega o seguinte:

“As medidas provisórias, a que se refere o artigo 62 da Constituição Federal, foram introduzidas no direito brasileiro na mesma linha daquelas existentes no direito italiano. O modelo italiano, portanto conformou o veículo legislativo que a lei suprema outorga ao Poder Executivo, em casos de urgência e relevância. A diferença, todavia, no direito brasileiro, em relação ao direito italiano, é que o sistema de governo, na Itália, é parlamentar e, no Brasil, presidencial, razão pela qual os efeitos são consideravelmente diversos, num e noutro regime. Na Itália, o gabinete, que governa o país, está sempre submetido ao Legislativo, dele recebendo votos de confiança para continuar governando. Outorgar, portanto ao Executivo o poder de legislar por medidas provisórias não é retirar esse poder do Legislativo, que o tem em maior extensão e até mesmo o poder de “vida e morte” sobre o Executivo, podendo derrubá-lo, se entender que, ao legislar por medidas provisórias, o fez contra os interesses nacionais ou da Casa Legislativa. Desta forma o direito italiano influenciou decididamente o modelo legislativo hospedado pela Constituição brasileira. Ocorre, todavia, que, pelo fato de o sistema parlamentar não ter sido adotado, hoje tal veículo constitui elemento de permanente debate acadêmico e político, muitos entendendo que transformou o Poder Executivo no verdadeiro Poder Legislativo do país”.

O predomínio do executivo em nosso sistema político pode ser sinteticamente caracterizado com base no que alegou Moisés (2011:8): “Com efeito, os constituintes de 1987-88 decidiram manter as prerrogativas outorgadas ao presidente da República pelo regime autoritário de 1964-1985 no que tange ao direito de iniciar legislação”. Ou seja, o predomínio do executivo se efetiva através da função de legislar: a iniciativa de legislar procede principalmente do Poder Executivo.

A despeito dos três mecanismos acima descritos, o sistema político brasileiro é um presidencialismo de coalizão. Mas, o que significa a coalizão? Significa que a despeito do predomínio e iniciativa legislativa, não é possível que um governo (o Poder Executivo) possa de fato governar sem uma base de apoio no Congresso Nacional. Basicamente, existem

matérias e decisões políticas que dependem da formação de maioria no Congresso Nacional, notadamente, as revisões e emendas constitucionais, as legislações trabalhista, tributária e previdenciária. Sem a formação de uma coalizão de governo, o Poder Executivo não consegue viabilizar decisões sobre políticas públicas. A tendência, então, é a formação de amplas maiorias baseadas em concessões de cargos como, por exemplo, ministérios e empresas estatais. Na verdade a concessão de cargos abrange todos os escalões do governo (Abranches, 1988; Moisés, 2011).

1.2. O Presidencialismo de Coalizão Enquanto um Problema

A predominância do Poder Executivo e a formação de coalizões com base em concessões de cargos e postos geram efeitos nocivos para a democracia. A predominância do Executivo, que é uma concentração de poderes, incita processos centralizados de tomada de decisão sobre políticas públicas. Tal centralização, por inibir o diálogo com o Legislativo, e também com grupos organizados da Sociedade Civil, aumenta as chances de erros no planejamento e na execução de políticas públicas. Há, com o predomínio do Poder Executivo, um déficit de “accountability”, de responsabilização e protagonismo político do Legislativo, com a diminuição da sua capacidade de fiscalização (Moisés, 2011).

Por outro lado, a formação de coalizões diminui o papel da oposição política. Em um sistema democrático, o papel político da oposição é de crucial importância no sentido de forçá-la a exercer o seu papel com responsabilidade, além de proporcionar efetiva vigilância com respeito aos usos do poder por parte do governo (Dahl: 2005). A competição política e oposição são mecanismos de prevenção contra abusos de poder. São mecanismos de prudência que tornam os processos de tomada de decisão mais lentos, principalmente quanto às políticas públicas, mas que aumentam as chances de evitar erros grosseiros. São mecanismos para permitir que a obrigatoriedade da prestação de contas e a responsabilidade pelos erros sejam amplamente compartilhadas.

A existência de amplas coalizões de governo por meio da concessão de cargos no aparato público estatal alimenta o fenômeno da privatização do Estado. Ou alimenta aqui que podemos chamar, conforme constatação de Wanderley Guilherme dos Santos (1998), de oligarquização do Estado Brasileiro. “Oligarcas contemporâneos são, antes de tudo, candidatos à riqueza pelo gerenciamento privado de bens públicos” (p 186).

1.3. O Objeto e o Problema de Pesquisa

Com base na produção teórico-científica que reconheceu o presidencialismo de coalizão e o predomínio no sistema político brasileiro, procurou-se delimitar como objeto de pesquisa o, considerando o governo municipal, a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo. Mais especificamente, o objeto de pesquisa refere-se a um aspecto dessa relação: a iniciativa legislativa.

Conforme acima especificado, uma das características fundamentais do predomínio do Executivo está no fato de que este poder detém o protagonismo político, sendo capaz de superar o Poder Legislativo em uma função que seria, no mínimo, compartilhada de forma equilibrada se forem considerados todos os princípios constitucionais que dispõem sobre a organização da democracia no Brasil.

Podem-se apresentar as seguintes questões:

A iniciativa legislativa do Poder Executivo, que é um dos fatores que indica o seu predomínio, é verificada também no nível municipal?

Será tal protagonismo político, identificado por Figueiredo e Limongi (1995) ou Moisés (2011), no que tange ao governo da União, pode ser verificado nas relações entre as esferas legislativa e executiva do governo municipal em Viçosa?

Cumprе salientar que a formulação do problema visa desvendar um aspecto de uma relação descrita e analisada por teorias e estudos empiricamente validados. O conhecimento e o reconhecimento do predomínio do Poder Executivo revestem-se de importância puramente teórica, mas também de importância estritamente política, na medida em que permitem a reflexão e o estabelecimento de alternativas para o desenvolvimento ou aperfeiçoamento das instituições democráticas, notadamente dos mecanismos de “accountability”. Todavia, deve-se salientar que estudos sobre o tema em questão, com referência à esfera municipal, não são comuns na literatura científica.

É importante notar que o presente trabalho de pesquisa possui limitações razoavelmente severas. Tais limitações são oriundas das condições em que se desenvolveu o trabalho de pesquisa. Não se realizaram, analiticamente, comparações da situação do município de Viçosa com as de outros municípios. Não foram desenvolvidas análises específicas sobre as coalizões de governo, ou seja, não foi considerada a base de apoio do Executivo na Câmara dos Vereadores no decorrer do período analisado.

Em função de algumas limitações, procurou-se empreender um levantamento empírico da iniciativa legislativa dos poderes municipais com o máximo cuidado possível,

esperando contar com o auxílio do método dedutivo com base no qual se pode afirmar: eventos ou fenômenos que ocorrem em uma escala institucional mais abrangente (a esfera federal) são verificados na esfera municipal.

A possibilidade de reprodução das características institucionais da esfera federal no nível dos municípios é provável empiricamente por causa de uma característica específica do nosso ordenamento político: o predomínio da União. Segundo Starling (2006), uma característica marcante da forma de divisão do Estado adotada no Brasil com a Constituição de 1988 é a manutenção de uma tendência iniciada com o Governo Vargas (1930). Qual tendência? De predomínio da União sobre Estados e municípios. Basta que se verifique o teor do Artigo 22, da Constituição Federal, que trata das atribuições privativas da União, para se verificar o predomínio.

2. METODOLOGIA

2.1. Objetivos

Objetivo geral: Averiguar a ocorrência de protagonismo legislativo por parte do Poder Executivo no município de Viçosa, MG.

2.2. Hipótese

Caso se verifique tal ocorrência, este resultado corrobora a tese do predomínio do executivo como característica do sistema político brasileiro.

2.3. Objetivos específicos

- Analisar as decisões legislativas (leis aprovadas) de acordo com seu tema (ou assunto) e a origem (ou iniciativa) de elaboração do projeto de lei votado pela Câmara dos Vereadores no intervalo de tempo 2010-2015.
- Sistematizar o tema (ou assunto) de acordo com critérios utilizados por Figueiredo e Limongi (1995).

2.4. Procedimentos de Pesquisa

Para a realização dos objetivos de pesquisa, o procedimento adotado é a análise documental. Basicamente, as leis aprovadas pela Câmara dos Vereadores, e sancionadas pelo Poder Executivo, encontram-se catalogadas pela própria Câmara e acessíveis através da mídia eletrônica². Após a identificação das leis aprovadas em cada ano, de 2010 a 2015, a etapa seguinte consiste em determinar sua origem ou autoria do projeto de lei e o assunto de que trata o referido documento legal.

Com relação à classificação ou ordenação das leis por assunto, o critério adotado foi o mesmo usado por Figueiredo e Limongi (1995). As leis foram analisadas e agregadas de acordo com os seguintes temas ou assuntos:

- **Economia:** leis que tratam das finanças do município, da alocação de recursos orçamentários; das alíquotas dos tributos de competência municipal, o Imposto Territorial Predial e Territorial Urbano (IPTU), o Imposto Sobre Serviços (ISS) e o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis Inter-Vivos (ITBI); sobre a concessão de incentivos fiscais ou de outra natureza.
- **Administração:** leis que tratam do serviço público em geral, notadamente sobre o funcionalismo e da organização da burocracia pública; do planejamento e execução de políticas públicas para o meio urbano e o rural.
- **Social:** leis que tratam das questões referentes à oferta de serviços ou direitos sociais, principalmente a saúde e a educação.
- **Homenagens:** leis que tratam do reconhecimento de datas, fatos ou pessoas importantes para o município, principalmente sob a forma de atribuição de nomes de pessoas ilustres a logradouros e espaços públicos (ruas, bairros, praças etc.) Após a classificação das leis por assunto, foi realizada uma análise quantitativa simples visando verificar a preponderância da iniciativa legislativa. Os resultados serão apresentados a seguir.

² No site: <http://www.vicosa.mg.leg.br>

3. RESULTADOS E DISCUSSÕES

3.1. Resultados

No Quadro 1, abaixo, foi identificada a quantidade de leis municipais no período. Esta identificação foi operacionalizada considerando-se o tema, conforme critérios adotados por Figueiredo e Limongi (1995) e a autoria. Quanto à autoria, especificamente, identifica-se a origem do projeto de lei remetido ao Legislativo Municipal.

Um projeto de lei pode ser de iniciativa do próprio Legislativo, no caso em que um vereador toma a iniciativa de elaboração do mesmo. O Executivo Municipal tem a atribuição constitucionalmente reconhecida de fazer uso do poder de iniciar uma legislação qualquer, assim como os grupos organizados ou os cidadãos em geral mediante um abaixo assinado. No caso dos grupos e dos cidadãos, trata-se dos projetos de lei de iniciativa popular. No Quadro 1, a iniciativa popular está prevista analiticamente sob a denominação “outros”. Todavia, foi verificada nesta pesquisa uma lei proveniente da iniciativa popular.

Quadro 1- Quantidade de Leis Municipais por Ano, Tema e Iniciativa Legislativa. Viçosa -MG, 2010-2015.

Dados 2010			
Ano	Tema do Projeto de Lei	Iniciativa/ Autoria	Nº de Projetos
2010	Econômico	Executivo	9
		Legislativo	1
		Outros	0
	Administrativo	Executivo	21
		Legislativo	3
		Outros	0
	Social	Executivo	23
		Legislativo	37
		Outros	0
	Homenagens	Executivo	0
		Legislativo	3
		Outros	0
	Outros	Executivo	0
		Legislativo	0
		Outros	0
Quantidade de Projetos			97

Dados 2011			
Ano	Tema do Projeto de Lei	Iniciativa/ Autoria	Nº de Projetos
2011	Econômico	Executivo	19
		Legislativo	0
		Outros	0
	Administrativo	Executivo	34
		Legislativo	5
		Outros	0
	Social	Executivo	9
		Legislativo	29
		Outros	0
	Homenagens	Executivo	0
		Legislativo	13
		Outros	0
	Outros	Executivo	0
		Legislativo	0
Outros		0	
Quantidade de Projetos			109

Dados 2012			
Ano	Tema do Projeto de Lei	Iniciativa/ Autoria	Nº de Projetos
2012	Econômico	Executivo	12
		Legislativo	0
		Outros	0
	Administrativo	Executivo	29
		Legislativo	4
		Outros	0
	Social	Executivo	7
		Legislativo	19
		Outros	0
	Homenagens	Executivo	0
		Legislativo	6
		Outros	0
	Outros	Executivo	0
		Legislativo	0
Outros		0	
Quantidade de Projetos			77

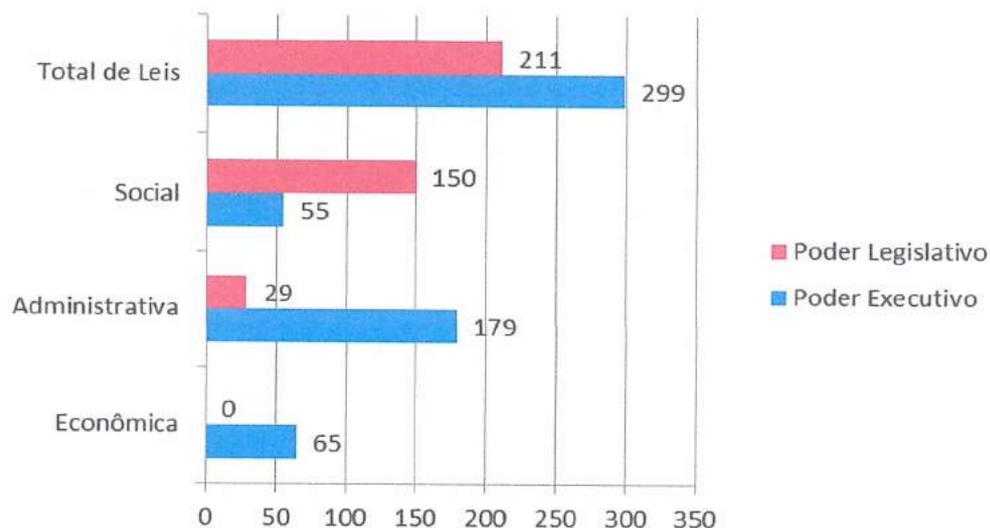
Dados 2013			
Ano	Tema do Projeto de Lei	Iniciativa/ Aatoria	Nº de Projetos
2013	Econômico	Executivo	10
		Legislativo	0
		Outros	0
	Administrativo	Executivo	24
		Legislativo	7
		Outros	0
	Social	Executivo	5
		Legislativo	24
		Outros	0
	Homenagens	Executivo	0
		Legislativo	2
		Outros	0
	Outros	Executivo	0
		Legislativo	0
		Outros	0
Quantidade de Projetos			72

Dados 2014			
Ano	Tema do Projeto de Lei	Iniciativa/ Aatoria	Nº de Projetos
2014	Econômico	Executivo	9
		Legislativo	0
		Outros	0
	Administrativo	Executivo	34
		Legislativo	4
		Outros	0
	Social	Executivo	6
		Legislativo	23
		Outros	0
	Homenagens	Executivo	0
		Legislativo	10
		Outros	0
	Outros	Executivo	0
		Legislativo	0
		Outros	1
Quantidade de Projetos			87

Dados 2015			
Ano	Tema do Projeto de Lei	Iniciativa/ Autoria	Nº de Projetos
2015	Econômico	Executivo	6
		Legislativo	0
		Outros	0
	Administrativo	Executivo	37
		Legislativo	6
		Outros	0
	Social	Executivo	5
		Legislativo	18
		Outros	0
	Homenagens	Executivo	0
		Legislativo	3
		Outros	0
	Outros	Executivo	0
		Legislativo	0
		Outros	0
Quantidade de Projetos			75

Considerando os tipos de lei definidos por temas ou assuntos, foi identificado, para o período de 2010 a 2015, um total de 516 leis aprovadas pelo poder público municipal. Deste total, foram identificadas 37 leis referentes a homenagens: nomes de ruas e demais logradouros. Apesar de se reconhecer a importância dos procedimentos de homenagem, com base em Figueiredo e Limongi (1995), os mesmos não foram considerados nesta pesquisa por não se referirem ou tratarem de questões substantivas de políticas públicas. Assim, foram consideradas as leis de caráter econômico, administrativo e social, em um total de 482 leis aprovadas no período aqui analisado. Na Figura 1, abaixo, constam o total de leis identificadas pela iniciativa de legislação e o assunto. Ao Poder Executivo coube a totalidade da iniciativa em leis de caráter econômico e a preponderância da iniciativa da legislação administrativa. O Legislativo teve maior participação na iniciativa de leis de caráter social.

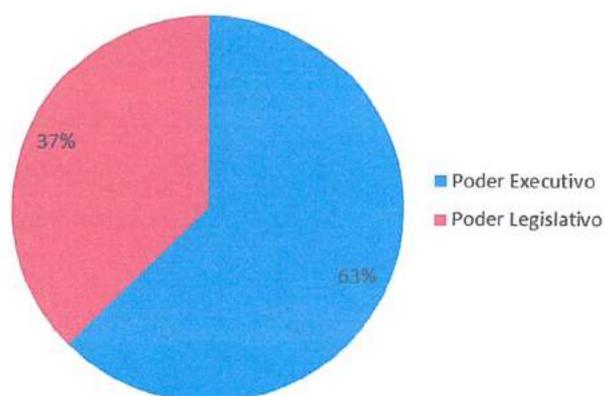
Figura 1- Quantidade de Leis Iniciadas Pelos Poderes Públicos Municipais, no Total e Conforme o Tema. Viçosa, MG, 2010-2015.



Fonte: Dados da Pesquisa.

Considerando a iniciativa legislativa dos Poderes Municipais, ainda com referência às leis econômicas, administrativas e sociais, em termos percentuais, é possível constatar claramente a predominância do Executivo (Figura 2).

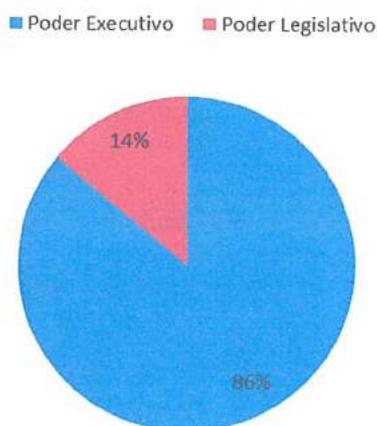
Figura 2 - Leis Econômicas, Administrativas e Sociais Iniciadas Pelos Poderes Públicos do Município (%). Viçosa, MG, 2010-2015.



Fonte: Dados da Pesquisa.

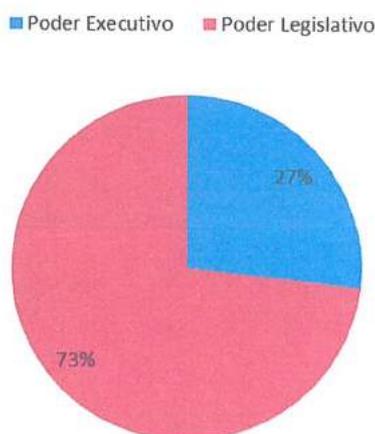
A predominância do Executivo é absoluta no que diz respeito à iniciativa de leis econômicas, conforme foi mencionado acima. No que diz respeito às leis relativas à administração pública e aos direitos sociais, verificou-se uma situação de ampla predominância do Executivo no caso das leis administrativas e do Poder Legislativo no caso das leis de caráter social, conforme Figuras 3 e 4.

Figura 3 - Leis Administrativas Iniciadas Pelos Poderes Públicos do Município (%). Viçosa, MG, 2010-2015.



Fonte: Dados da Pesquisa

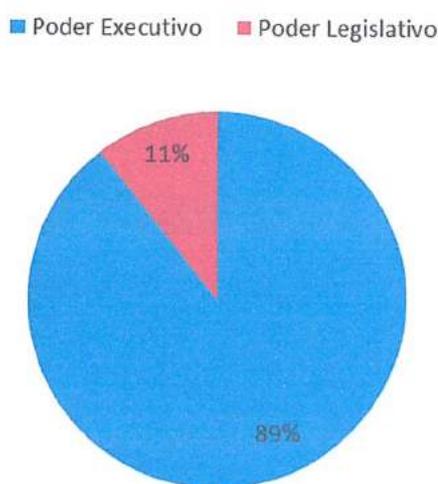
Figura 4- Leis Sociais Iniciadas Pelos Poderes Públicos do Município (%). Viçosa, MG, 2010-2015.



Fonte: Dados da Pesquisa.

Se forem consideradas apenas as legislações de caráter econômico e administrativo, ou seja, as leis pertencentes às áreas temáticas em que o Executivo tem plena iniciativa, a predominância legislativa deste poder é bastante significativa (Figura 5). De um ponto analítico, sem desconsiderar a óbvia importância da legislação social, focar a atenção nestes dois tipos de legislação é indicativo de algo importante. Isto será tratado na seção 3.2.

Figura 5 - Leis Econômicas e Administrativas Iniciadas Pelos Poderes Públicos do Município (%). Viçosa, MG, 2010-2015.



Fonte: Dados da Pesquisa.

3.2. Discussão

Segundo dados da Receita Federal, a divisão dos recursos oriundos dos tributos pagos em território nacional indica uma nítida concentração em favor do Governo Federal. Sendo responsável pela maior parte da arrecadação, o Governo Federal, por certo tem atribuições constitucionais referentes à transferência de recursos para os demais entes da federação, os Estados, o Distrito Federal e os municípios. Apenas com referência ao ano de 2015, a divisão do chamado “bolo tributário” apresentou os seguintes valores³:

- 57% PARA A UNIÃO;
- 25% PARA OS ESTADOS;
- 18 % PARA OS MUNICÍPIOS.

³ Dados disponíveis em: www.receita.fazenda.gov.br/Público/estudo/2015

Transcende os limites de este trabalho analisar os aspectos econômicos e financeiros das relações entre os da federação brasileira. Todavia, sabe-se que o pacto federativo expresso na Constituição de 1988 não tem se apresentado como alternativa institucional para o fortalecimento da democracia no Brasil.

A continuidade da centralização político-administrativa iniciada no Governo Vargas (1930) reforça o poder político da União (Starling, 2006). Ao mesmo tempo em que tira autonomia e capacidade decisória com relação à elaboração e implementação de políticas públicas, a centralização inibe a democracia na medida em que afasta dos cidadãos da vida política. A perda de autonomia decisória compromete a participação política, inibe o exercício daquilo que Tocqueville chamou de “liberdades locais”.

A atribuição constitucional com relação à elaboração do orçamento público é, também, uma atribuição do Executivo Municipal. Este mecanismo induz o predomínio deste poder, uma vez que o planejamento do orçamento faculta ao Executivo a direção das decisões de acordo com projetos próprios de governo. Mas, ao mesmo tempo em que há uma grande margem para a elaboração do orçamento público, existem as limitações quanto ao montante de recursos financeiros disponíveis.

A opção mais prudente e racional será: conduzir as decisões de caráter econômico e administrativo. No caso do município de Viçosa, a iniciativa legislativa do Executivo e, conseqüentemente, o seu predomínio, é claramente verificado em função dos dados referentes às leis econômicas e administrativas. O predomínio do Executivo é um elemento facilitador do planejamento dos gastos, dos investimentos, do uso e organização do aparato burocrático, gerando, portanto, alguma previsibilidade sobre a implementação de políticas públicas.

Por outro lado, a atuação do Poder Legislativo ou a sua visível iniciativa na área dos direitos sociais (saúde e educação) é de certa forma limitada, pois é dependente do orçamento municipal ou, pelo menos, de fatores que envolvem capacidade de articulação política, a saber:

- a) Oportunidades de captação de recursos extra orçamentários provenientes de programas, normalmente oriundos do Governo Federal. Ainda aqui, o protagonismo do Executivo Municipal é um fator constante, pois a Prefeitura Municipal é um interlocutor estratégico junto às outras instâncias governamentais da federação.

- b) O estabelecimento de vínculos políticos explícitos com o próprio Executivo Municipal. Neste caso, há a reprodução do mecanismo de coalizão verificado no nível federal e identificado por Abranches (1988).

O escopo da presente pesquisa é, por certo, passível de crítica por causa de suas limitações: não foram levantados dados a respeito do orçamento municipal, nem da forma como o mesmo é operacionalizado pelo poder público; não foram investigados os vínculos, redes ou alianças entre atores políticos (individuais ou coletivos) participantes do poder público municipal.

Privilegiou-se, o levantamento empírico da iniciativa legislativa. E quanto a este item, especificamente, os dados sobre a iniciativa legislativa nas áreas econômica e administrativa inferidos para o município de Viçosa são semelhantes aos identificados, com relação ao Governo Federal, por Moisés (2011:16): *“Do total de 2.701 proposições que foram levadas ao plenário da Câmara dos Deputados, entre 1995 e 2006, envolvendo tanto a produção de leis como decisões sobre políticas públicas, 85,5% (2.310) foram originados pelo Executivo e somente 14,5% (391) pelo Legislativo”*.

Em Viçosa, a pesquisa evidenciou que 89% das leis econômicas e administrativas foram de iniciativa do Executivo; 11% das leis administrativas foram de iniciativa do Poder Legislativo, o qual não foi responsável por nenhuma lei de caráter econômico. O papel estratégico do Poder Executivo ficou evidenciado.

A situação descrita e analisada com base nos dados indica a possibilidade de futuras pesquisas sobre a política municipal. Por exemplo:

- a) A realização de estudos comparados com dados sobre iniciativa legislativa em vários municípios.
- b) A realização de estudos de caso sobre redes e alianças entre lideranças políticas, tanto no próprio município como em relação aos governos estadual e federal.
- c) Estudos sobre a percepção dos próprios cidadãos a respeito do desempenho político de vereadores e prefeitos.

As constatações a respeito da organização do poder político e da iniciativa legislativa em Viçosa acenam para a questão do desenvolvimento político, no sentido atribuído a ele por Samuel Huntington (1975): a necessidade de existirem instituições capazes de atender às demandas sociais (de indivíduos e grupos) e gerar previsibilidade sobre os resultados das ações. Neste sentido, o que se verifica em Viçosa é a experiência com um déficit de democracia no que se refere aos mecanismos de “accountability”. O Legislativo Municipal,

com atribuições políticas constitucionais de representação política, por causa do predomínio do Executivo, e da centralização que isto ocasiona, enfrenta restrições para o exercício da função de legislar.

As restrições experimentadas pelo Poder Legislativo afastam-no do horizonte da responsabilização em dois sentidos, conforme definição de Moisés (2011): perda de poder de controle e fiscalização e dificuldade de representar interesses do eleitorado.

4. CONCLUSÃO

De acordo com os dados apresentados essa predominância do Executivo é vista não só no âmbito federal, mas também na esfera municipal é visto esse predomínio em legislar e propor leis mais essenciais voltadas para as áreas Econômica e Administrativa, assim tendo o controle orçamentário e da burocracia política, por exemplo, já o poder Legislativo fica limitado a área social que é voltada para as questões de Saúde e Educação e nas Homenagens como datas, fatos ou pessoas importantes para o município, outro ponto importante é o fato de só uma lei ter sido aprovada mediante a iniciativa popular foi a lei número 2417/2014 que se refere à política de proteção as mulheres E por fim os estudos em Ciência Política com relação aos municípios merecem ser mais explorados.

5. ANEXOS

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

- I. Direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;
- II. Desapropriação;
- III. Requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;
- IV. Águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;
- V. Serviço postal;
- VI. Sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais;
- VII. Política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;
- VIII. Comércio exterior e interestadual;
- IX. Diretrizes da política nacional de transportes;
- X. Regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;

- XI. Trânsito e transporte;
- XII. Jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;
- XIII. Nacionalidade, cidadania e naturalização;
- XIV. Populações indígenas;
- XV. Emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros;
- XVI. Organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;
- XVII. Organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios, bem como organização administrativa destes;
- XVIII. Sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais;
- XIX. Sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular;
- XX. Sistemas de consórcios e sorteios;
- XXI. Normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares;
- XXII. Competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais;
- XXIII. Seguridade social;
- XXIV. Diretrizes e bases da educação nacional;
- XXV. Registros públicos;
- XXVI. Atividades nucleares de qualquer natureza;
- XXVII. Normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; (Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
- XXVIII. Defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional;
- XXIX. Propaganda comercial.

Por fim, cumpre salientar que o esforço analítico de investigação do presente trabalho pode ser avaliado como um primeiro esforço, talvez de cunho exploratório, no sentido de contribuir para a elaboração futura de um projeto de pesquisa em Ciência Política.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, Sérgio (1988) *Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro*. Dados v31,n1,p 5-33.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Em: <http://www2.camara.gov.br/legislacao/constituicaoefederal.html>. Texto recolhido em 30/03/2016.
- DAHL, Robert. *Poliarquia e Oposição – 1ª ed., 1ª reimpressão*. Editora USP. São Paulo. 2005. p.25-50.
- FIGUEIREDO, Angelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. (1995), “Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo Consolidação Institucional”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano 10, no 29, PP 175-200.
- FIGUEIREDO, Angelina Cheibub e LIMONGI, Fernando (1999), *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro, Fundação, Getúlio Vargas Editora.
- HALL, Peter A. & Taylor, Rosemary C. R. (2003). “As Três Versões do Neo Institucionalismo”. *Lua Nova*, no 58, p. 193 – 223.
- HUNTINGTON, Samuel. *A Ordem Política nas Sociedades em Mudança*. São Paulo, Editora da USP, 1975.
- MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Medidas Provisórias no Direito Italiano e Brasileiro*. Disponível em: http://www.gandramartins.adv.br/art_detalhes.asp?id=799. Texto recolhido em 23/04/2016.
- MOISÉS, JA. O Desempenho do Congresso Nacional no Presidencialismo de Coalizão. IN: O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão / [organizado por: José Álvaro Moisés]. – Rio de Janeiro : Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011.
- MORAES, Filomeno,(1995) “Executivo e Legislativo no Brasil Pós Constituinte”. São Paulo. 2001, vol.15, n.4. pp.45-52.
- PEREIRA, C MUELLER, B. (2000). “Uma Teoria da Preponderância do Executivo: “O Sistema de Comissões no Legislativo Brasileiro”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 15 no 43, PP 45-67.
- PEREIRA, C MUELLER, B.(2002), *Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão* *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, volume 45,no2,2002,PP 265 a 301.
- SANTOS, Maria Helena de Castro (1997) “Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo- Legislativo no Brasil Pós Constituinte. vol.40, n.3.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Décadas de Espanto e uma Apologia Democrática*. Rio de Janeiro; Rocco, 1998.

STARLING, Heloísa Maria Murgel. Republicanismo. In: Avritzer, Leonardo; Anastasia, Fátima (Orgs): *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2006. p 73-76

TOCQUEVILLE, Alexis de. *Democracia na América*. São Paulo, Editora Folha de São Paulo, 2010.

ZURBINGGEN, Cristina. El Institucionalismo Centrado en los Atores: Una Perspectiva Analítica en el Estudio de las Políticas Públicas. Santiago: *Revista de Ciência Política*, 26, 1, 2006.